



भारत में खनिज विकास और अधिनियम रूपरेखा रियायत देने की प्रणाली में सुधार

सारांश

इस प्रस्ताव में उन शासकीय और विनियामक मुद्दों पर प्रकाश डाला गया है जिनमें खनिज रियायत प्रणाली के रूप में समाधान किए जाने की आवश्यकता है। साथ ही, इसमें खनिजों पर बोली के गुण-दोष और 'फर्स्ट-इन-टाइम' प्रणालियों पर उनके विशिष्ट संदर्भों में भी उल्लेख किया गया है। संसाधन अनुमान और बोली प्रणाली में कठिनाईयों का विश्लेषण किया गया है। इस प्रस्ताव में यह सुनिश्चित करने पर बल दिया गया है कि एक ओर खनिज रियायत प्रणाली में सतत् विकास रूपरेखा के भीतर वैज्ञानिक खनन को बढ़ावा दिया जाए, और दूसरी ओर, इस प्रयोजन के लिए उन्नत प्रौद्योगिकियों के द्वारा गवेषण को प्रोत्साहित किया जाए और साथ ही, यह सुनिश्चित किया जाए कि राज्य को उत्खनित खनिजों के लिए उचित मूल्य प्राप्त हो।

इस लेख में निष्कर्ष दिया गया है कि निवेश के उच्च जोखिम परिस्थितियों में उचित प्रोत्साहन प्रतिफल प्रदान करके 'फर्स्ट-इन-टाइम' प्रणाली के आधार पर गवेषण को बढ़ावा देने की आवश्यकता है और हमारे खनिज संसाधनों की जानकारी में वर्तमान अनिश्चितताओं के होते हुए एक स्लाईडिंग-स्केल यथा-मूल्य आधारित रॉयल्टी, व्यवसाय विश्वास और समावेशी आधार सुनिश्चित करना अधिकतम राजस्व के लिए बोली देने से बेहतर होगा।

लेखक

- एस. विजय कुमार, विशिष्ट अध्येता, टेरी
- निधि श्रीवास्तव, अध्येता, टेरी

योगदान

- सुनील पांडे, सम्बद्ध निदेशक, टेरी
- नित्या नंद, अध्येता, टेरी
- वीना अग्रवाल, अध्येता, टेरी

दी एनर्जी एंड रिसोर्सिंस इन्स्टीट्यूट
दरबारी सेठ ब्लॉक, आईएचसी कॉम्प्लेक्स,
लोधी रोड, नई दिल्ली-110 003
टेलीफोन: 2468 2100 तथा 4150 4900
फैक्स: 2468 2144 तथा 2468 2145
भारत +91 दिल्ली (0)11

प्रस्तावना

संविधान की द्वितीय सूची (राज्य सूची) की प्रविष्टि सं. 23 में "संघ नियंत्रण के अधीन विनियमन और विकास के संबंध में प्रथम सूची के प्रावधानों के अधीन खान और खनिज विकास का विनियमन" के लिए प्रावधान है। तदनुसार, संविधान की पहली सूची (संघ सूची) की प्रविष्टि सं. 54 में संघीय सरकार द्वारा "खान और खनिज विकास का विनियमन उस स्तर तक होगा जो संघ के नियंत्रण के अधीन ऐसे विनियमन और विकास जनहित में संसद द्वारा कानून द्वारा घोषित किए जाएं"। अतः हालांकि राज्य खनिजों के मालिक हैं और उन्हें रॉयल्टी भी मिलती है फिर भी, संसद को जनहित में खनन क्षेत्र को विनियमित करने का अधिकार है।

[ku vls] [kut 1ofu; eu vls] fodkl ½vfkfu; e] 1957 संघ के नियंत्रण के अधीन खान और खनिजों के विकास को विनियमित करने के लिए संसद द्वारा अधिनियमित किया गया था। इस अधिनियम को खनिज विकास संबंधी नीति में परिवर्तनों को ध्यान में रखते हुए 1972, 1986, 1994 तथा 1999 में संशोधित किया गया।

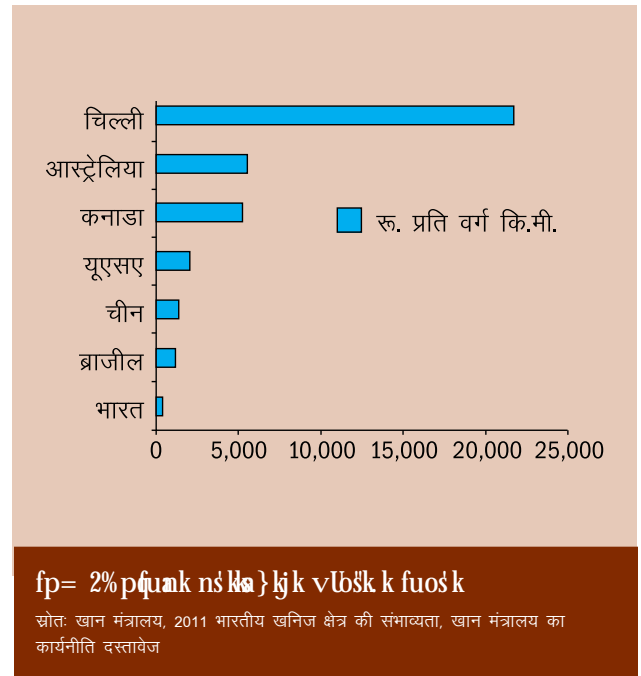
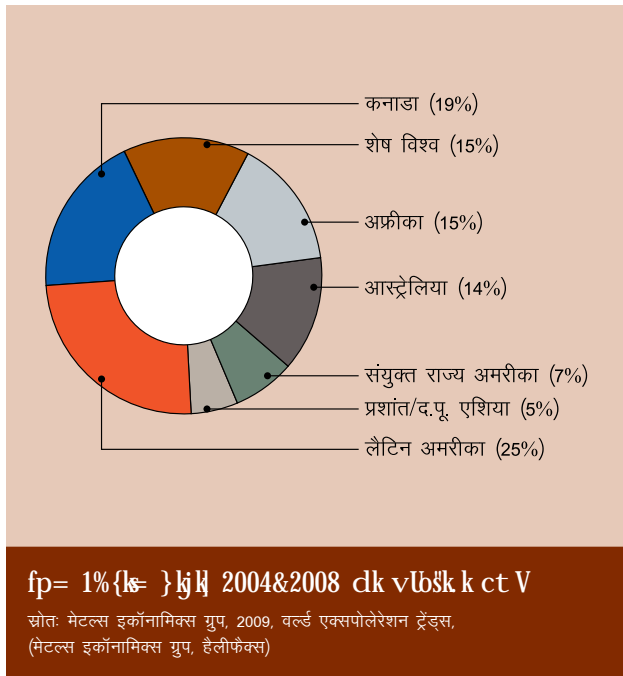
x\$&dk\$ yk] x\$&b7ku [kut ka ds fy, çFle jkVfr [kut ulfr ¼ u, ei h] खनन क्षेत्र के उदारीकरण के लिए 1993 में सरकार द्वारा घोषित की गई। एनएमपी, 1993 का उद्देश्य गवेषण और खनन में निजी निवेश का प्रवाह प्रोत्साहित करना तथा अति-आधुनिक प्रौद्योगिकी आरंभ करना था। तथापि, बाद में, दसवीं पंचवर्षीय योजना के मध्यावधि मूल्यांकन में यह पाया गया कि खनिज नीति के परिणाम उत्साहजनक नहीं हैं। इसके लिए, मुख्य कारण खनिज रियायतों के लिए आवेदन-पत्रों पर कार्यवाही करने की प्रक्रिया में विलम्ब और खनन क्षेत्रों में पर्याप्त बुनियादी सुविधाओं (इन्फ्रास्ट्रक्चर) का न होना पाया गया। खनिज क्षेत्र के विकास से संबंधित मुद्दों का सर्वांगीण अध्ययन करने के लिए और निवेश वातावरण में सुधार करने के लिए उपाय सुझाने हेतु मूल्यांकन समिति ने एक उच्च स्तरीय समिति की स्थापना का सुझाव दिया। तदनुसार, योजना आयोग ने श्री अनवरुल होडा, सदस्य, योजना आयोग की अध्यक्षता में सितम्बर, 2005 में एक समिति का गठन किया।

gkMk l fefr ने उसके सामने रखे गए मुद्दों पर समय-समय पर विभिन्न मंत्रालयों द्वारा गठित अध्ययन

समूहों तथा अंतर-कार्यालय समितियों द्वारा तैयार और प्रस्तुत विभिन्न रिपोर्टों का अध्ययन किया। समिति ने राज्य सरकारों द्वारा यथा प्रस्तुत राज्यों की खनिज नीतियों, विशेषरूप से खनिज समृद्ध और गैर-खनिज समृद्ध राज्यों की अलग-अलग धारणाओं पर विचार किया। समिति ने आस्ट्रेलिया, कनाडा, चिली और दक्षिण अफ्रीका जैसे दुनिया के अन्य प्रमुख खनिज उत्पादक देशों की खनिज नीतियों और कानूनों का तुलनात्मक विश्लेषण भी किया।

समिति ने दिसम्बर, 2006 में अपने सभी विचारार्थ विषयों पर विस्तृत सिफारिशों की, और इनका मुख्य बल निम्न विषयों पर था:

- एनएमपी को संशोधित करना होगा ताकि उसे विश्व अर्थव्यवस्था में वर्तमान वास्तविकताओं के अनुरूप बनाया जा सके और अंतर्राष्ट्रीय व्यापार और निवेश प्रवाह के अवरोधों को शीघ्रता से समाप्त कर दिया जाए।
- इस नीति में अंतर्राष्ट्रीय उच्च परम्पराओं को अपनाने की दृष्टि से खनन कानूनों और प्रक्रियाओं को विकसित करने का प्रावधान हो।
- यद्यपि भारतीय भूवैज्ञानिक सर्वेक्षण (जीएसआई) को अति-आधुनिक तकनीकों का उपयोग करके अपने कार्यकलापों में विस्तार करने हेतु सुदृढ़ किए जाने की आवश्यकता है, तथापि, गवेषण और खनन के लिए भावी निवेश निजी क्षेत्र से अधिक मात्रा में प्राप्त करना होगा।



¹ UNEP, 2014. The Emissions Gap Report

² Planning Commission, GoI, 2006, Report of the Expert Committee on Integrated Energy Policy

खनन क्षेत्र में सीधे विदेशी निवेश

होडा समिति की रिपोर्ट का अंश

1.13 भारत में विद्यमान भारी संभावनाएं इस तथ्य से स्पष्ट हो जाएंगी कि जबकि ऑस्ट्रेलिया औसतन सर्वेक्षण और गवेषण पर 500 मिलियन डॉलर (2005 में 637 मिलियन डॉलर) प्रतिवर्ष खर्च करता है तथा लेटिन अमेरिका लगभग 700 मिलियन डॉलर (2005 में 1127 मिलियन डॉलर) प्रतिवर्ष खर्च करता है फिर भी भारत, जिसका भूवैज्ञानिक विन्यास इन दोनों क्षेत्रों के समान है, औसतन संवर्धनात्मक गवेषण पर केवल 5 मिलियन अमरीकी डॉलर मुख्यतया जीएसआई के माध्यम से खर्च करता है और इसका अधिकांश भाग कोयले पर खर्च किया जाता है। कनाडा में गवेषण पर सबसे अधिक व्यय किया जा रहा है जो 2005 में कुल वैश्विक व्यय का 19 प्रतिशत था, इसके बाद ऑस्ट्रेलिया 13 प्रतिशत और अमेरिका 8 प्रतिशत व्यय कर रहा है। महाद्वीप स्तर पर लेटिन अमेरिका का वैश्विक गवेषण व्यय में हिस्सा 23 प्रतिशत है, जिसके बाद अफ्रीका (17 प्रतिशत) है फिर भी भारत का हिस्सा वैश्विक व्यय के 1 प्रतिशत से कम है। पिछले 50 वर्षों में जीएसआई द्वारा खनिज खोज पर खर्च की गई कुल राशि केवल लगभग 500 करोड़ रूपए है और इसमें से काफी अधिक अर्थात् 350 करोड़ रूपए कोयला भंडारों की खोज पर खर्च किए गए हैं। विश्व के अन्य भागों में अनुभव ने दर्शाया है कि भंडारों में अतिरिक्त गवेषण और अत्याधुनिक प्रौद्योगिकी द्वारा बेनिफिसिएशन करके अनुमान में उल्लेखनीय वृद्धि हो सकती है। ऑस्ट्रेलिया के ज्ञात लौह अयस्क संसाधन, मध्यावधि में 3 बिलियन टन से अधिक निष्कर्षण करने के पश्चात, जो 1996 में लगभग 400 मिलियन टन थे, 2005 तक 40 बिलियन टन से अधिक हो गए, अर्थात् 40 वर्षों में सौ गुणा वृद्धि हुई। इस तथ्य को देखते हुए, भारत में अब तक पूर्वक्षण क्षेत्रीय गवेषण और विस्तृत गवेषण (आरई एंड डीई) में कोई बड़ा निवेश नहीं हुआ है और ऐसे निवेश को आकर्षित करने की संभावना काफी ऊंची है।

1.14 अतः फरवरी, 2000 में घोषित प्रत्यक्ष विदेशी निवेश (एफडीआई) नीति को वैश्विक बड़ी और छोटी खनन कंपनियों द्वारा सर्वेक्षण और गवेषण के लिए बड़े अवसर के रूप में लिया गया और बहुत सी विदेशी कंपनियों ने टोही सर्वेक्षण लाइसेंस (अर्थात् आरपी) और पूर्वक्षण लाइसेंस (अर्थात् पीएल) के लिए अपने आवेदन प्रस्तुत किए। इसके फलस्वरूप, जुलाई, 2005 तक 90,143 किलोमीटर का क्षेत्र कवर करते हुए 65 पीएल और 264,520 वर्ग किलोमीटर कवर करते हुए 196 आरपी प्रदान किए गए, जो मुख्यतः छत्तीसगढ़, झारखंड, कर्नाटक और उड़ीसा के खनिज समृद्ध राज्यों तथा आंध्र प्रदेश, मध्य प्रदेश और राजस्थान में भी थे। ये रियायतें मुख्यतः ताम्बा संबंधित धातु और उत्कृष्ट धातुओं, हीरे और बहुमूल्य पत्थरों के खनिजों और तटीय बालु खनिजों (बीएसएम) और कुछ लौह अयस्क के लिए थीं। सन 2000 तक 50 प्रतिशत से ऊपर एफडीआई के लिए एफआईपीबी स्वीकृतियां मामला-दर-मामला आधार पर दी गईं और 4044 करोड़ रूपए के एफडीआई के लिए प्रस्तावों को भारतीय खनन क्षेत्र में निवेश के लिए एफआईपीबी द्वारा अनुमोदित किया। तथापि, जनवरी, 2000 से पूर्व वास्तव में इस राशि में से केवल 345 करोड़ रूपए वास्तविक रूप में प्राप्त हुए, जिसके बाद आरबीआई द्वारा एफडीआई को शत-प्रतिशत स्वतः रूट पर रखा गया और बाद के आंकड़े उपलब्ध नहीं हुए। समान्य रूप से यह महत्वपूर्ण है कि नई छूट के तहत प्रदान किए गए आरपी और पीएल में से केवल कुछ रियायत खनन पट्टा (अर्थात् एमएल) में परिवर्तित हुए हैं।

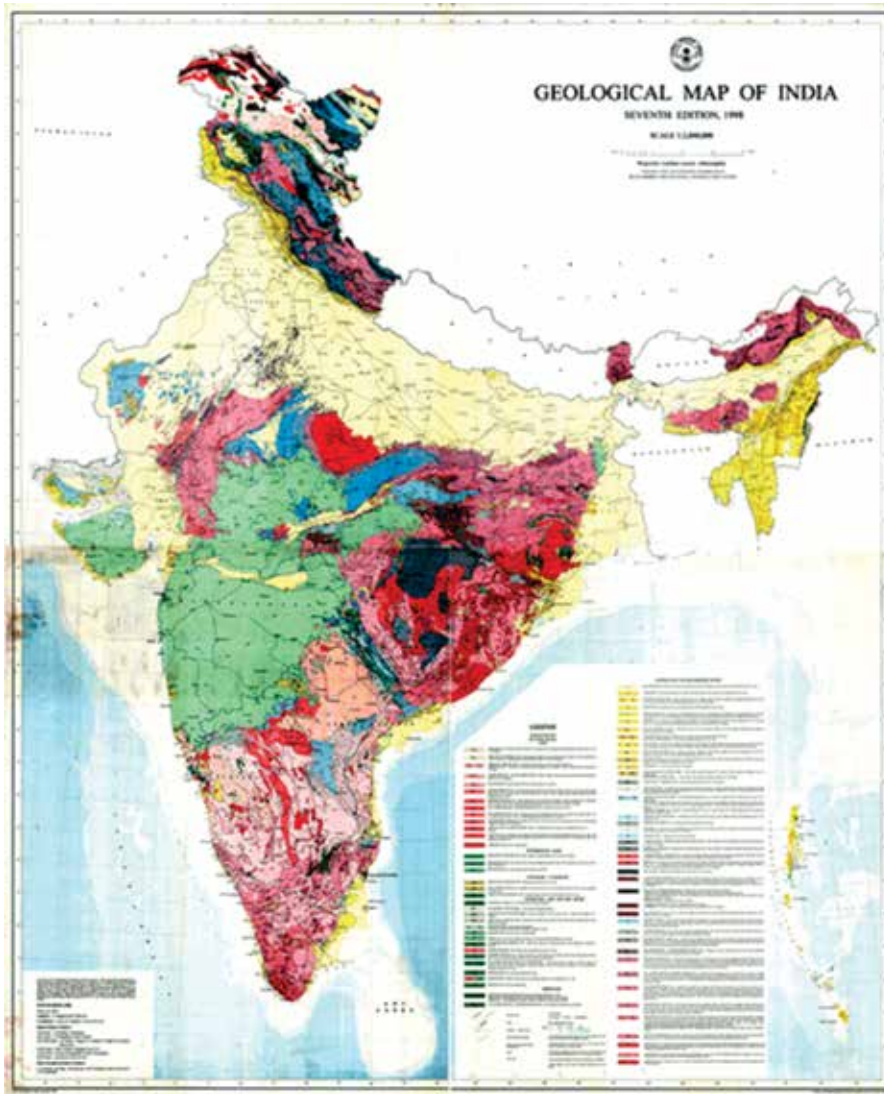
1.15 निवेश तंत्र के उदारीकरण के पश्चात, पांच वर्ष बीतने के बाद भी खनन क्षेत्र में एफडीआई का न आना, घरेलू निजी क्षेत्र द्वारा पूर्वक्षण में दर्शाए गए उत्साह में कमी और सरकारी क्षेत्र की एजेंसियों जैसे जीएसआई, एमईसीएल और अन्य राज्य और केंद्रीय एजेंसियों के पास संवर्धनात्मक गवेषण करने के लिए संसाधनों की कमी का अर्थ है कि क्षेत्र किसी महत्वपूर्ण ढंग से देश के सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) के विकास में योगदान देने में असमर्थ है। निवेश की कमी ने राष्ट्र की (i) भूमि से उपस्थित पहले से पता लगाई गई खनिज उपस्थिति को चित्रित और निष्कर्षण करने तथा (ii) खनिजों के भारी भंडार, जो संभवतः अभी भूमिगत हैं, उनकी खोज करने की योग्यता को बाधित किया है।

स्रोत: राष्ट्रीय खनिज नीति की समीक्षा करने तथा एमएमडीआर में संभावित संशोधनों की सिफारिश करने वाली उच्च स्तरीय समिति की रिपोर्ट नीति (योजना) आयोग 2006

■ निवेश प्रवाह को प्रेरित करने के लिए नीतिगत परिवेश में व्यापक परिवर्तन करना होगा। रीकोनिसेन्स/प्रोस्पेक्टिंग/माइनिंग (टोही/पूर्वक्षण/खनन) रियायत प्रदान करने की प्रक्रिया को बाधा रहित बनाने की आवश्यकता है तथा इन परमिटों और लाइसेंसों के धारकों को कार्य अवधि की सुरक्षा प्रदान करनी होगी।

इस नीति में निजी क्षेत्र के निवेश को अधिकतम करने के लिए टोही, पूर्वक्षण तथा खनन कार्यों को अलग-अलग करने का प्रावधान भी होना चाहिए।

■ इस नीति के अनुसार राज्यों को (विनियामक के रूप में) खनन कार्यों में लगी सरकारी वाणिज्यिक कंपनियों से उचित दूरी बनाए रखनी होगी।



भारत की भूवैज्ञानिक सर्वेक्षण

स्रोत: भारतीय भूवैज्ञानिक सर्वेक्षण

- इस नीति में सरकारी निविदाबोली के माध्यम से यथा सम्भव 'पूर्ण गवेषित खनिज अयस्क पिंडों' (फुल्ली प्रोस्पेक्टेड ओर बॉडी) के निपटान का प्रावधान होना चाहिए।
- इस नीति में महत्वपूर्ण रूप से, पर्यावरणीय पहलुओं पर विचार होना चाहिए और खनन कार्यों के दौरान स्थानीय समुदायों की आवश्यकताओं का पूर्णतः ध्यान रखा जाना चाहिए।

उच्च स्तरीय समिति की सिफारिशों के आधार पर और राज्य सरकारों के साथ परामर्श करके, सरकार ने राष्ट्रीय खनिज नीति, 1993 को बदल कर 13 मार्च, 2008 को एक नई राष्ट्रीय खनिज नीति को स्थापित किया है। 1993 की नीति के समान ही 2008 की नीति भी गैर-कोयला, गैर-ईंधन खनिज से ही संबंधित है क्योंकि कोयला खनिज,

कोयला खान (राष्ट्रीयकरण) अधिनियम, 1973 के प्रावधानों के अधीन भी आते हैं।

जुलाई 2008 में गवेषण और खनन के निवेश को प्रोत्साहित करने के लिए समावेशी आचार और रियायतों के प्रदान करने में पारदर्शिता सुनिश्चित करने हेतु खनिज रियायतों की कार्यप्रणाली में परिवर्तन करने; और साथ ही सतत विकास रूपरेखा के भीतर वैज्ञानिक खनन के संवर्धन करने का प्रावधान है ताकि खनन क्षेत्रों में स्थानीय जनता के हितों की रक्षा की जा सके। इस नीति के अनुरूप अगला कदम सम्बन्धित क्षेत्र के कानून का पुनर्निर्माण करना और साथ ही इस क्षेत्र की शासकीय आवश्यकताओं और वर्तमान समस्याओं का समाधान करना था।

सुशासन मुद्दों जिनके समाधान किए जाने हैं

विगत में विनियामक और नीतिगत उपाय किए जाने के बावजूद, खनन क्षेत्र निम्नलिखित चुनौतियों के कारण कठिनाई में है:

- अवैध खनन: कई राज्यों में अवैध खनन के व्यापक आरोप हैं। इनमें अनेक आरोप सुशासन की असफलता और विनियामक व्यवस्थाओं के न होने से उत्पन्न हुए हैं। राजस्व हानि, पर्यावरण और स्वास्थ्य एवं स्थानीय जनता की सुख समृद्धि पर प्रभावों के अलावा, यह विनियामक तंत्र में विश्वास को समाप्त करता है, इसलिए इस क्षेत्र में निवेश में प्रतिकूल प्रभाव पड़ते हैं।
- पर्यावरणीय विनियम का अनुपालन: सर्वोच्च न्यायालय अनेक राज्यों में पर्यावरणीय विनियमों के उल्लंघन के मुद्दों की जांच कर रहा है और उसने कुछ राज्यों में

लौह अयस्क (आयरन ओर) के खनन और निर्यात पर कड़े प्रतिबंध लगाए हैं। हालांकि, खान स्तर पर पर्यावरणीय प्रभाव के आकलन और प्रबंधन को पर्यावरण संरक्षण अधिनियम, 1986 सहित अन्य पर्यावरणीय कानूनों की रूपरेखा के अधीन समाधान किए जा सकते हैं। संचयी और क्षेत्रीय प्रभावों को भी पर्याप्त रूप से समझना और उनका समाधान किया जाना चाहिए और "स्थानीय संवाहक क्षमता" के पहलुओं को खनन रियायत प्रबंधन में शामिल किए जाने की आवश्यकता है।

- निजी क्षेत्र की भागीदारी तथा निवेश: खनन उद्योग को वर्तमान रियायत प्रदान प्रणाली में कानूनी प्राधिकारियों से अनुमोदन प्रक्रिया में अत्यधिक देरी तथा मनमानी के कारण विलम्ब का सामना करना पड़ता है और प्रत्येक अनुमोदन प्रक्रिया में संदिग्ध और अस्पष्ट विवेकाधीन बातें हैं। गवेषण में अपेक्षित प्रत्यक्ष विदेशी निवेश (एफडीआई) इसलिए नहीं आ रहा है क्योंकि रियायतें प्रदान करने

[कुल फोर्सिंग, नैतिक मूल्य, जेडएक्स 2006 रैंकिंग 2013]

जिडी		नैतिक	वैश्विक रैंकिंग*		जिडी		नैतिक	वैश्विक रैंकिंग*	
2013	2006		2013	2006	2013	2006		2013	2006
1	1	ऑस्ट्रेलिया	56.30	59	14	-	फिलीपींस	30.40	-
2	2	कनाडा	54.30	57	15	10	अर्जेंटीना	29.00	35
3	4	चिली	51.00	50	16	10	चीन	28.70	35
4	7	ब्राज़ील	45.60	40	17	15	भारत	27.80	28
5	4	मेक्सिको	43.10	50	18	22	इंडोनेशिया	27.50	17
6	3	संयुक्त राज्य अमेरिका	41.70	51	19	9	मंगोलिया	26.90	36
7	-	कोलम्बिया	40.50	-	20	19	जाम्बिया	26.10	22
8	-	बोत्सवाना	36.80	-	21	16	दक्षिण अफ्रीका	24.40	25
9	8	घाना	36.00	38	22	19	पापुआ न्यू गिनी	21.00	22
10	14	पेरू	35.90	29	23	18	कजाखस्तान	20.90	23
11	12	नामीबिया	33.60	34	24	24	डी.आर.कांगो	17.70	13
12	-	मोजाम्बिक	32.00	-	25	19	रूस	17.10	22
13	13	तंजानिया	31.90	32					

स्रोत: बिहेर डोलबीयर, 2006 तथा 2013; <http://www.dolbear.com/announcements/2013> खनन निवेश करने अथवा निवेश किए जाने वाले देशों की रैंकिंग

*यह रैंकिंग देशों की आर्थिक प्रणाली, देश की राजनीतिक प्रणाली, देश में खनन को प्रभावित करने वाले सामाजिक मुद्दों का स्तर, नौकरशाही और अन्य मुद्दों के कारण परमिट प्राप्त करने में विलम्ब, उस देश में प्रचलित भ्रष्टाचार के स्तर, देश की मुद्रा का स्थायित्व, देश की कर नीति की प्रतिस्पर्धा पर आधारित है।

की प्रक्रिया में विलम्ब और कार्यकाल में असुरक्षा की अवधारणा है।

- खनन रियायतों के अनिर्णीत आवेदन-पत्रों की भारी संख्या है; और लगभग 60,000 से अधिक आवेदन-पत्र लंबित हैं। विद्यमान प्रणाली में कथित अस्पष्टता एवं विवेकाधीन मामलों पर निर्णय लेने की राज्य सरकारों की अक्षमता तथा क्षेत्रीय कार्यतंत्र की कमी के कारण राज्य सरकारें निर्धारित समय सीमाओं के भीतर निर्णय सुनिश्चित कर नहीं पा रही हैं।
- केन्द्र-राज्य मुद्दे: राज्य सरकारें महसूस करती हैं कि रियायतों के आवंटन की वर्तमान पद्धति से राज्यों को पर्याप्त राजस्व नहीं दिया जा रहा है, क्योंकि उनको नीलामी/बोली की अनुमति नहीं है। इसलिए, वे राज्यों के भीतर अथवा राज्य सार्वजनिक क्षेत्र इकाईयों (पीएसयू) के संयुक्त उद्यमों के साथ कुछ इस प्रकार मूल्य-वर्धन पर जोर देते हैं जिससे कुशल तथा जीरो-वेस्ट खनन का विस्तार नहीं होगा।
- स्थानीय समुदायों के साथ लाभ की सहभागिता: जैसा होडा समिति की रिपोर्ट में उल्लेख किया गया है, परम्परागत रूप में “खनन कंपनियों और स्थानीय समुदायों के बीच संबंधों में निन्दा और अविश्वास का एक वातावरण है।” गंवाई गई भूमि के लिए मुआवजे से उस परियोजना में प्रभावित लोग लाभार्थी नहीं बनते हैं। इससे गंवाई गई जीविका के अवसरों की पूर्ति नहीं होती है और विकास के लाभों की सहभागिता के लिए वह नए या अधिक अवसर प्रदान नहीं हो रहे हैं जो खनन और सहायक गतिविधियों के परिणामों से मिलने अपेक्षित हैं। लाभ परम्परा में स्थानीय समुदायों को शामिल न करने से खानों को चलाने के लिए सामाजिक लाइसेंस प्राप्त करने में कठिनाईयां उत्पन्न हुई हैं।

विधायी प्रस्ताव

विद्यमान कानून को अब एनएमपी 2008 के अनुरूप बनाने की जरूरत थी तथा उपरोक्त शासकीय गवर्नेन्स के मुद्दों का समाधान किए जाने की आवश्यकता है। खान और खनिज (विकास और विनियमन) विधेयक, अर्थात् 1/4e, eMvkj foels d1/2 को 2009-10 में तदनुसार भागीदारों के साथ परामर्श करके तैयार किया गया और नवम्बर, 2011 में संसद में प्रस्तुत किया गया। एमएमडीआर विधेयक, 2011 में अन्य बातों के साथ-साथ रियायत प्रदान करने वाली प्रणाली में

सुधार करने के लिए निम्नलिखित कानूनी और शासन सुधार उपायों का प्रावधान किया गया:

- राष्ट्रीय और राज्य स्तरीय खनन कानूनी प्राधिकरणों के माध्यम से वैज्ञानिक विनियामक प्रणाली की स्थापना करना;
- भारतीय खान ब्यूरो तथा राज्य निदेशालय क्षेत्रीय तकनीकी एजेन्सियों को सुदृढ़ बनाना;
- प्रत्येक जिले में एक नई राजस्व प्रणाली का सृजन करना, जो खनन क्षेत्रों में स्थानीय सामाजिक-आर्थिक बुनियादी सुविधाओं के सृजन एवं प्रबंधन के लिए और खनन संबंधित कार्यों द्वारा प्रभावित क्षेत्रों को आवर्ती भुगतान करने के लिए जिला खनिज फाउंडेशन के रूप में काम करेगा। इस प्रकार स्थानीय स्तर पर सुरक्षा कवच तथा जीविका सृजन के लिए नए अवसरों का प्रावधान किया जाना;
- पंजीकृत सहकारी समितियों को खनन कार्यकलापों में प्रवेश करने के लिए सक्षम बनाकर आदिवासी और लघु खनिजकारों को प्रोत्साहित करने की दृष्टि से लघु भंडारों के खनिज रियायतें प्राप्त करने में समर्थ बनाना और इस प्रकार स्थानीय संसाधनों के दोहन में सीधी सहभागिता हेतु समर्थ बनाना;
- खनन क्षेत्रों में पर्यावरण और सामाजिक-आर्थिक मुद्दों का एक राष्ट्रीय सतत् विकास रूपरेखा के तहत संचयी और क्षेत्रीय प्रभावों के लिए पर्याप्त सरोकारों के साथ लाभप्रद खनन सुनिश्चित करने हेतु एक कानूनी कार्यतंत्र के संस्थाकरण के लिए केन्द्र सरकार को अधिकार प्रदान करना;
- केन्द्र सरकार अथवा राज्य सरकार के आदेशों के विरुद्ध शिकायतों को दूर करने के लिए और खनिज रियायतें प्रदान करने में विलम्ब के मामलों के निपटान के लिए राष्ट्रीय खनन न्यायाधिकरण और राज्य खनन न्यायाधिकरण की स्थापना करना;
- अवैध खनन से संबंधित अपराधों के लिए तीव्रता से विशेष न्यायालयों की स्थापना करने तथा प्रस्तावित कानून के कुछ प्रावधानों के उल्लंघन के पर कड़ी सजा का प्रावधान करने के लिए राज्य सरकारों को अधिकार प्रदान करना,
- अवैध खनन के दोषी व्यक्ति पर भविष्य में खनन रियायतें प्राप्त करने पर रोक लगाने और अवैध खनन को निरुत्साहित करने के लिए उसके पक्ष में विद्यमान रियायतों को रद्द करने हेतु राज्य सरकारों को अधिकार प्रदान करना;



- उन अवैध खनन के मामलों में जहां अवैध खनन के विरुद्ध कार्रवाई करने में संबंधित राज्य सरकारें असफल हों, वहां दखल देने के लिए केन्द्र सरकार को अधिकार प्रदान करना, विशेष रूप से जिन आवेदन-पत्रों में कुछ पिछली अनुमति के कारण निहित अधिकार प्राप्त किए हैं, उन्हें संरक्षण दिया जाना; अन्य सभी लम्बित आवेदन-पत्रों का समाप्त किए जाना और भविष्य में इस नए अधिनियम की कार्य-प्रणाली को समान रूप से लागू करना।

इस विधेयक में प्रस्तावित रियायत अनुदान प्रणाली की मुख्य योजना इस प्रकार थी:

- **Vlgh ½j dukbl ½l ozk k ykbl ½** (आरएल): यह उन क्षेत्रों में खनिजीकरण का पता लगाने के लिए है जहां या तो टोही सर्वेक्षण किया ही नहीं गया है अथवा जहां खनिजीकरण का पता लगाने में पहले का टोही सर्वेक्षण असफल रहा है। यह आरएल वर्तमान टोही सर्वेक्षण परमिटों की प्रणाली की तरह नहीं होंगे बल्कि होडा समिति की रिपोर्ट में बताए गए कारणों से

पहले-आए-पहले-पाए आधार की बजाए “गैर-विशिष्ट” (नॉन एक्सक्लूसिव) होंगे।

- **mPp iS kfxdh Vlgh l ozk k , oa xošk k ykbl ½** (एचटीआरईएल) नामक एक नया रियायत दस्तावेज, गहराई में मिलने वाले तथा उनकी खोज के लिए उच्च-तकनीक भूभौतिकी की आवश्यकता वाले खनिजों का पता लगाने के लिए उच्च निवेश जोखिम उद्यम पूंजी आकर्षित करने हेतु विशेषरूप से तैयार किया गया है। निवेश जोखिम लेने वालों के लिए यह लाइसेंस पहले-आए-पहले-पाए आधार पर होगा, परिवर्तनीय होगा तथा खनिज मिलने की स्थिति में खनन के लिए रियायत मिलने का आश्वासन होगा।
- **i ozk k ¼ k i sDVx ½ ykbl ½ %** यह ‘पहले-आए-पहले-पाए’ की वर्तमान प्रणाली अथवा आवेदन आमंत्रित करने के अलावा, बोली आधार पर भी दिया जाएगा। खान और खनिज (विकास और विनियमन) अधिनियम (एमएमडीआर एक्ट), 1957 के प्रावधानों के समानानुसार, पूर्वक्षण लाइसेंसों में सामान्य गवेषण और विस्तृत गवेषण भी शामिल होगा।
- **[ku i VVs** ये एमएमडीआर विधेयक में पूर्वक्षण प्रक्रिया के माध्यम से ही प्राप्त किए जा सकते हैं, अन्यथा उपलब्ध आंकड़ों के आधार पर बोली के माध्यम से। इस समय वर्तमान अधिनियमानुसार खनन पट्टों के लिए “खनिजीकरण के प्रमाण” के आधार पर सीधे ही आवेदन किया जा सकता है जो कि वैज्ञानिक पूर्वक्षण को निरुत्साहित करता है।



खान और खनिज (विकास और विनियमन) विधेयक, 2011 को नवम्बर, 2011 में संसद में प्रस्तुत किए जाने के बाद विभाग से संबंधित संसदीय समिति को भेजा गया था जिसने सभी स्टेकहोल्डरों की राय प्राप्त करने के बाद मई, 2013 में अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की। हालांकि समिति ने अपने रिपोर्ट में कुछ महत्वपूर्ण परिवर्तनों का सुझाव भी दिया तथापि विधेयक की रूपरेखा का व्यापक समर्थन किया। तथापि, यह विधेयक लोकसभा का विघटन होने पर स्वतः लैप्स (काल बाधित) हो गया।

इस क्षेत्र में विद्यमान समस्याओं को देखते हुए और साथ ही इस क्षेत्र में विशेषरूप से एफडीआई निवेश आकर्षित करने की तत्काल आवश्यकता को देखते हुए, एक नई कानूनी रूपरेखा की तत्काल आवश्यकता है। तथापि, होडा समिति की रिपोर्ट से उत्पन्न मुद्दों और राष्ट्रीय खनिज नीति (एनएमपी), 2008 में उल्लिखित दिशा-निर्देशों को ध्यान में रखते हुए यही उचित होगा कि “एक नए सिरे से कार्यवाही” आरम्भ करने के बजाय तथा संचित पूर्व अध्ययनों के आधार पर एक नया कानून तैयार किया जाए। इनमें से कुछ ऐसे मुद्दों पर नीचे चर्चा की गई है जिनका कानून बनाते समय ध्यान रखना आवश्यक है। चूंकि इसमें विशिष्ट शब्दावली निहित है इसलिए एक पारिभाषिक शब्दावली **ifj'KV 1** पर दी गई है।

“पहले-आए-पहले-पाए” सिद्धांत

एचटीआरईएल/पीएल से संबंधित कतार में पहले अथवा “पहले-आए-पहले-पाए” के मुद्दे की वास्तव में **gkMk l fefr** द्वारा विस्तार से विश्लेषण किया गया है, जिसमें इस बारे में निम्नलिखित निष्कर्ष दिए गए:

- 1.63 “समिति महसूस करती है कि खनन क्षेत्र में वैश्विक रूप से अपनाए गए सिद्धांत पहले-आए-पहले पाए का कड़ाई से पालन सुनिश्चित किया जाना चाहिए। इस तथ्य को देखते हुए समिति नॉन-एक्सक्लूसिव आरपी प्रदान करने के लिए ‘ओपन स्काई’ नीति की सिफारिश कर रही है, जो आरपी धारक को पीएल प्राप्त करने में कोई प्राथमिकता नहीं देगी। ऐसी आरपी धारकों को केवल यह प्रोत्साहन होगा कि पीएल के लिए कतार में पहले-आए-पहले-पाए के सिद्धांत द्वारा प्रस्तावित आश्वासन होगा। इसलिए, ऐसे आरपी में निवेशकों के विश्वास के लिए पीएल की कतार में पहले-आए-पहले-पाए के सिद्धांत का कड़ाई से पालन आवश्यक होगा। आरपी धारक को, जिसने पहले



उस क्षेत्र में खनिज होने का पता लगाया है, किसी क्षेत्र का पीएल न देना टोही प्रचालनों के शुरू करने को हतोत्साहित करेगा, निवेशकों को दूर करेगा और इससे क्षेत्र अनगवेषित रहेगा। इसलिए, नॉन-एक्सक्लूसिव आरपी मामलों में पीएल वरिष्ठता के आधार पर देने को कड़ाई से लागू करना होगा और एमएमडीआर अधिनियम की उप धारा 11(5) के विवेकाधीन प्रावधानों को हटाने की जरूरत है।”

तथ्य यह है कि मूल्यवान पदार्थ के संबंध में ही हमेशा प्रतिस्पर्धा होती है। जहां खनिजीकरण की जानकारी हो और इसमें वास्तविक मूल्य जुड़ा हो, वहां तकनीकी पहलू को ध्यान में रखते हुए एक प्रतिस्पर्धा प्रक्रिया तैयार की जा सकती है। भारत में, प्रत्यक्ष भूवैज्ञानिक संभावना (ओजीपी) 570,000 वर्ग कि.मी. है। यहां कई ऐसे क्षेत्र हैं जहां खनिजीकरण की वैज्ञानिक और मात्रा संबंधी जानकारी नहीं है, विशेष रूप से, बहु-खनिज संभावना वाले स्थलों में जहां अनेक खनिजों के भूमि के बहुत नीचे (अर्थात् 50-300 मी. अथवा उससे अधिक) स्थित होने की संभावना है। अधिकतम क्षेत्र के संबंध में लागू कानूनी प्रतिबंधों को देखते हुए, जो एक समय में, किसी एक व्यक्ति/कंपनी आदि द्वारा सीमित क्षेत्रफल धारित हो सकते हैं, इस स्तर पर न्यूनता मूल्य गवेषण बजट से जुड़ा है न कि भूमि अथवा खनिज से। इसलिए, संक्षेप में कहा जाए तो पूर्व-संभावित क्षेत्र न्यून गवेषण बजट के लिए (उपलब्ध भूवैज्ञानिक आकड़ों के आधार पर) प्रतिस्पर्द्धा कर रहे हैं।

महंगी उच्च प्रौद्योगिकी का उपयोग करते हुए गहराई में स्थित खनिजों के लिए गवेषण के संदर्भ में जोखिम पूंजी से प्रदान किए गए गवेषण बजट के लिए यह

स्पष्टता अत्यावश्यक है। ऐसा जोखिम बजट जटिल और समय बर्बाद करने वाली प्रक्रिया की प्रतीक्षा नहीं करेगा। ऐसे मामलों में इसका सटीक उत्तर रियायत प्रदान करने की एक साधारण और पारदर्शी प्रणाली है और पूरी दुनिया में “पहले-आए-पहले-पाए” टाइम सिद्धांत का उपयोग किया जाता है।

प्राकृतिक संसाधनों के निपटारे की उत्तम पद्धति संबंधी मुद्दा एक विशेष संदर्भ [2012 का विशेष संदर्भ सं.1 {(2012) 10 एससीसी}] में सर्वोच्च न्यायालय के समक्ष लाया गया था और इस मामले में संविधान पीठ ने कहा था कि प्राकृतिक संसाधनों का अंतरण एक नीतिगत निर्णय है और इस प्रकार, इसके लिए अपनाए गए उपाय कार्यपालन विशेषाधिकार के हैं। इस निर्णय को कोयला आवंटन प्रकरण (डब्ल्यू पी (क्रि.) 2012 का सं.120) में दिनांक 25 अगस्त, 2014 के निर्णय में विस्तार में उद्धृत किया गया था जिसमें पैरा 99 में अन्य बातों के साथ-साथ यह उल्लेख किया गया है कि “उपरोक्त कानूनी स्थिति को देखते हुए, यह तर्क कि संविधान के अनुच्छेद 39(ख) के अनुसार निजी पार्टियों का चयन करने का बेहतर तरीका नीलामी ही है, स्वीकार करने योग्य नहीं है”। संबंधित उद्धरण **ifjfkV 2** में है।

पूर्वक्षण स्तर पर बोली के लिए स्रोत आकलन तथा मूल्यांकन

सामान्यतः, पूर्वक्षण स्तर पर खनिज रियायतों के लिए प्रतिस्पर्धा प्रक्रिया में खनिजों के गुणों के आधार पर अनेक संभावित कठिनाईयाँ आ सकती हैं:-

- **यलव; Ld] cDl lbV] puki Rfj] rVh; ckyw] kft t S siwz i wzk kv; Ld fi MvFloki; kR : i ea i k i f DVx Fkd [kft vkn%** पूर्वक्षण स्तर पर संसाधन (रिसोर्स) आकलन और मूल्यांकन आमतौर पर अनिश्चित होते हैं और बोलियों के लिए औचित्य उतना स्पष्ट नहीं है जितना खनन स्तर के मामले में स्पष्ट है। एक ओर, इस स्तर पर, गवेषण पर खर्च की गई सार्वजनिक निधियों की रकम अपेक्षाकृत कम है। दूसरी ओर, पूर्वक्षण से जुड़े कई जोखिम अभी भी विद्यमान हैं और इन्हें रियायत प्राप्त करने वालों द्वारा वहन किया जाना चाहिए। इसलिए, बोलियों का प्रावधान केवल “पूर्णतया पूर्वक्षित अयस्क पिंडों”/फूली प्रोस्पेक्टिड ओर बॉडी (खनन पट्टों के लिए) के लिए कायम रखना वांछनीय होगा, जैसा होडा समिति द्वारा प्रस्ताव किया गया था। यदि किसी कारण से प्रतिस्पर्धा की प्रक्रिया

को बनाए रखना है, उदाहरण के लिए, थोक खनिजों के मामले में जहां खनिज व्यापक रूप में विद्यमान हैं और खनिजों के भंडारों की प्रकृति अपेक्षाकृत अधिक एकरूप और व्यावहारिक है, और जहां राज्य एजेंसियों द्वारा पूर्वक्षण की ठोस कार्यवाही की गई है, तो स्रोत आकलन वाणिज्यिक प्रयोजनों पर लागू मानदंडों के अनुरूप होना चाहिए।

- इस मामले में अनेक अंतर्राष्ट्रीय रूप से सुस्थापित मानदंड हैं। इनमें सबसे प्रसिद्ध गवेषण परिणामों, खनिज स्रोत तथा अयस्क भंडार की रिपोर्टिंग का ऑस्ट्रेलियाई कोड है (जिसे ऑस्ट्रेलियाई खनन और धातुकर्म संस्थान की संयुक्त अयस्क भंडार समिति, ऑस्ट्रेलियाई भूवैज्ञानिक संस्थान, तथा ऑस्ट्रेलियाई खनिज परिषद और जिसका लोकप्रिय नाम **tsvskjl h dM*** है, द्वारा तैयार किया गया)। यह एक प्रक्रिया का व्यावसायिक कोड है जो गवेषण परिणामों की सार्वजनिक रिपोर्टिंग और अयस्क भंडारों के लिए न्यूनतम मानदंड निर्धारित करता है। इस जेओआरसी कोड में खनिज गवेषण परिणामों का वर्गीकरण, भूवैज्ञानिक जानकारी और तकनीकी तथा आर्थिक दृष्टिकोण में विश्वास के स्तरों के अनुसार खनिज स्रोतों और भंडारों के लिए अनिवार्य प्रणाली का प्रावधान है। पूर्वक्षण के लिए बोली देने के लिए पात्र क्षेत्र को आमतौर पर गवेषण स्तर पर “अग्रिम गवेषण क्षेत्र” के रूप में वर्गीकृत किया जाता है।

प्रभावकारी बोली प्रक्रिया सुनिश्चित करने के लिए खनिज उपलब्धि का स्वतंत्र मूल्यांकन किए जाने की भी आवश्यकता होगी। इस प्रयोजन के लिए अनेक अंतर्राष्ट्रीय रूप से मान्य परम्पराएं हैं। इनमें सबसे प्रसिद्ध संभवतः वाल्मीन कोड (2005) नामक खनिजों तथा खनिज तेल के लिए तकनीकी



आकलन और मूल्यांकन तथा स्वतंत्र विशेषज्ञ रिपोर्ट की ऐसेसमेंट एंड सिक्वोरिटीज है। यह कोड ऑस्ट्रेलियन इंस्ट्यूट ऑफ माईनिंग एण्ड मेटालर्जी, द ऑस्ट्रेलियन इंस्ट्यूट ऑफ जियोसाईटिस्ट्स, और मिनिरल इंडस्ट्री कंसलटेन्ट्स एसोसिएशन ने ऑस्ट्रेलियाई सिक्वोरिटीज एंड इन्वेस्टमेन्ट कमीशन, ऑस्ट्रेलियन स्टॉक एक्सचेंज, ऑस्ट्रेलियन सिक्वोरिटीज एसोसिएशन आदि के सहयोग से तैयार किया है। यह कोड मूल्यांकन प्रक्रिया में द्रव्यात्मकता, सक्षमता, स्वतंत्रता तथा पारदर्शिता को पूर्णतः सुनिश्चित करने का प्रयास करता है। यह मूल्यांकन पद्धति के लिए दिशा-निर्देश निर्धारित करता है ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि विचाराधीन खनिज संपदा के लिए यह उपयुक्त है और यह भी, कि मूल्यांकनकर्ता समुचित जांच, पूछताछ और विश्लेषण द्वारा मूल्यांकन के लिए उपयोग किए गए आंकड़ों का सत्यापन करता है। इस कोड में, मूल्यांकन में अत्यधिक विशिष्ट अनुमानों के बदलते हुए प्रभाव को प्रकट करने वाले संवेदनशील विश्लेषणों की भी अनिवार्यता है।

इसके लिए क्रियावयन स्तर पर मजबूत तकनीकी सहायता की आवश्यकता है ताकि सुनिश्चित किया जा सके कि "वर्धित खनिजीकरण" और मूल्यांकन पर्याप्त मानदंडों के अनुरूप हो जो उद्योग का विश्वास प्राप्त कर सकता है। शायद भारतीय खान ब्यूरो (आईबीएम) अथवा स्थापित किए जाने वाले राष्ट्रीय खनन विनियामक प्राधिकरण को इस सन्दर्भ में सुदृढ़ किया जाना चाहिए और इस प्रक्रिया के समुचित पहलुओं के साथ काम किया जाना चाहिए।

- **vlf'kd : i lsiw'kr Flkd [kft** %बोली के समय कुछ मानकों का उपयोग होता है जैसे कि मूल्यवर्धन एवं अंतिम उपयोग आदि, जिनमें वित्तीय बोली के साथ समंजन होता है। आंशिक पूर्वक्षित भंडारों के मामलों में तकनीकी और आर्थिक व्यवहार्यता अत्यधिक अनिश्चित है। ऐसे मामलों में असफलता से दो नावों पर सवारी करने के प्रयास की बजाए वास्तव में यह उपयोगी होगा कि निर्धारित मानकों के लिए अधिसूचना प्रक्रिया जारी की जाय किन्तु किसी वित्तीय बोलियों के बिना। टोही/पूर्वक्षण क्षेत्रों में पाए गए खनिजीकरण को शामिल करने के मामले, जहां पर्याप्त मानदंड तक स्रोत आकलन संभव नहीं है अथवा जहां मूल्यांकन व्यावहारिक अथवा फायदेमंद नहीं है वहां इस प्रक्रिया को अपनाया जा सकता है। वास्तव में, ऐसी अधिसूचना आमतौर पर नियम 35 एमसी नियम, 1960 के साथ पठित एमएमडीआर

अधिनियम, 1957 की धारा 11(3) में शामिल वर्तमान प्रक्रिया समान होगी, सिवाय इसके कि आवेदकों का अधिक पारदर्शिता से वर्गीकरण किया जा सकेगा।

- **v/kkj /krq' uoh /krqavkn t \$ sxgjbZea fLFkr [kft** : कुछ राज्य, खनिजीकृत क्षेत्रों के बहुत अधिक होने के कारण अपने सीमित तकनीकी संसाधनों की वजह से विस्तारित खनिजीकरण क्षेत्रों को वास्तव में अभिज्ञात करने तथा अधिसूचित करने (कमोवेश एक संसाधन आकलन और मूल्यांकन करने) में सक्षम नहीं हैं; क्योंकि विशेषीकृत स्वरूप की तकनीक और मानव संसाधन की कमी होगी और अनिश्चित परिणामों वाले कार्यों पर सार्वजनिक परिव्यय को उचित ठहराने में कठिनाईयां होंगी। ऐसे हालत में, संभवतः राज्य फर्स्ट-इन-टाइम प्रावधान के अधीन आवेदन करने हेतु निजी पार्टियों पर निर्भर रहेंगे। अभीष्ट रूप में, फर्स्ट-इन-टाइम प्रक्रिया ऐसे उच्च-जोखिम उच्च-लाभ कार्यों के गवेषण में निवेश करने के लिए निजी पार्टियों के लिए सबसे बेहतर प्रोत्साहन होगा। इस स्तर पर बोली आमंत्रित करना स्पष्ट रूप में एक विकल्प नहीं है क्योंकि बोली देने के लिए मूल्य की कोई वस्तु नहीं है। राज्य यदि चाहें तो क्षेत्रों को अधिसूचित कर सकते हैं और आवेदकों द्वारा प्रस्तावित गवेषणात्मक व्यय के आधार पर एचटीआरईएल के लिए प्रतियोगी आवेदन-पत्र आमंत्रित कर सकते हैं। वस्तुतः इसके फलस्वरूप, खनन पट्टे बाधा रहित प्रदान करने की आवश्यकता होगी। उच्च प्रौद्योगिकी के अंतर्निहित होने तथा सृजित आंकड़ों के स्वरूप एवं इसके भविष्य में संभावित उपयोग और ऐसे मामलों में "गवेषण योजना" की बारीकी से निगरानी करने की आवश्यकता को ध्यान में रखते हुए जीएसआई तथा आईबीएम को निकटतम रूप से शामिल करने की आवश्यकता होगी।

लागत, जोखिम तथा प्रतिफल के स्वरूप को देखते हुए, यह कहना ही होगा कि गहराई में संभावित रूप से स्थित खनिजों के लिए रियायतों के प्रदान हेतु आवेदन करने के लिए "फर्स्ट-इन टाइम" का सिद्धांत अधिक बेहतर है। अधिसूचना का विकल्प गवेषण व्ययों पर पर्याप्त ध्यान सुनिश्चित करने के लिए हो सकता है। लेकिन यह विकल्प तभी लिया जाना चाहिए यदि भूवैज्ञानिक आंकड़ों की वर्तमान स्थिति के मद्देनजर प्रस्तावित व्यय अत्यधिक कम प्रतीत होता हो अथवा जहां आवेदक के पास प्रस्तावित गवेषण व्यय को पूरा करने के लिए अपर्याप्त संसाधन प्रतीत हों।

रियायतों की अंतरणीयता

होडा समिति रिपोर्ट (तथा राष्ट्रीय खनिज नीति 2008 के पैरा 3.3) से उत्पन्न मुख्य रूप से विचाराधीन मुद्दा यह है कि रियायत दस्तावेजों (टोही लाइसेंसों, पूर्वक्षण लाइसेंसों तथा खनन पट्टों) को अंतरणीय बनाया जाए। पूरी दुनिया में यह अनवरत अनुभव है कि रियायत परिवर्तन को सरल और कारगर बनाना गवेषण की कारोबार दर को बढ़ाने की कुंजी है ताकि एक अथवा अन्य रियायत धारक खनिज भंडारों की खोज में सफल हो सकें। खनन पट्टों के अंतरण से खनिज संसाधनों के लिए मूल्यांकन पद्धतियों पर बेहतर संसाधन आकलन तथा जानकारी विकसित करने में सहायता मिलेगी जिसकी देश में इस समय कमी है और इससे एक सुव्यवस्थित बाजार तैयार करने तथा उद्योग का विलय एवं अधिग्रहण करने में सहायता मिलेगी जिससे निम्न ग्रेडों के परिष्करण और गौण धातुओं की प्राप्ति सहित खनन कार्यकलापों की कार्यदक्षता में वृद्धि आएगी।

अंतरण वाले मामलों में आंकड़ों के अधिकार सहित समस्त अधिकार और देयता को अंतरिती को अंतरित किया जाता है। इसके दो फायदे हैं, पहला, यह अत्यधिक विशेषीकृत अथवा अल्प जोखिम लेने वाली कंपनी अथवा किसी विशेष खनिज अभिमुख कंपनी को एक 'लेट स्टेज' गवेषण उद्यम के रूप में किसी खनिज भरपूर क्षेत्र का अधिग्रहण करने की अनुमति देकर कार्यक्षमता को प्रोत्साहन देता है। दूसरा, इसमें विशेषीकृत अत्यधिक जोखिम लेने वाली गवेषण कंपनी को (शायद खनन में मामूली विशेषज्ञता वाली) किसी खनन कंपनी को खनन अधिकार बेचने और दूसरे गवेषण उद्यम में प्रवेश करने की अनुमति देता है। वास्तव में यह छोटी (जूनियर) गवेषण कंपनियों का मॉडल है जो पिछले दो दशकों में कनाडा में अधिकांश खनिज खोजों के लिए उत्तरदायी है और जिसका होडा समिति द्वारा अपनी रिपोर्ट में पूर्ण समर्थन के साथ उल्लेख किया गया है।

निजी क्षेत्र तथा गवेषण (एक्सप्लोरेशन)

गवेषण आरंभ करने के लिए निजी क्षेत्र को प्रोत्साहित करने के संबंध में राष्ट्रीय खनिज नीति, 2008 में मुख्य दिशा-निर्देश इस प्रकार हैं:

- **i§k 5-2:** "यद्यपि ये सरकारी एजेंसियां गवेषण और सर्वेक्षण के लिए उन्हें सौंपे गए कार्य को करते रहेंगी, निजी क्षेत्र भविष्य में टोही तथा गवेषण में निवेश का मुख्य स्रोत होगा और सरकारी एजेंसियां सार्वजनिक निधियों को मूलरूप से उन क्षेत्रों में खर्च करेगी जिनमें निजी क्षेत्र का निवेश, कार्यक्रमों की वांछनीयता के बावजूद

अत्यधिक अनिश्चितता जैसे कारणों के फलस्वरूप नहीं हो रहा है। सम्पूर्ण देश के टोही कार्य को यथाशीघ्र पूरा करने के लिए टोही कार्य हेतु ओपन स्काई नीति को अपनाया जाएगा। साथ ही, बड़े पैमाने पर निवेशों और उच्च टेक्नोलॉजी को आकर्षित करने के लिए लार्ज एरिया पूर्वक्षण लाइसेंस नामक नई रियायत शुरू की जाएगी....."

- **i§k 7-8%** ".....पूर्वक्षण उच्च जोखिम उद्यम होने के कारण, पूंजी बाजारों और वेंचर निधियों से "जोखिम निधियां" लेने में ऐसे उधार की सुविधा दी जाएगी। प्रारंभिक गवेषण और खनन कंपनियों को प्रोत्साहित किया जाएगा। उच्च मूल्य और दुर्लभ खनिजों के गवेषण और खनन के लिए विदेशी तकनीक और भागीदारी को बढ़ाया जाएगा। भारतीय कंपनियों द्वारा गवेषण और खनन के लिए संयुक्त उद्यमों में विदेशी इक्विटी निवेश को प्रोत्साहित किया जाएगा।"
- **i§k 8%** ".....एक दीर्घकालीन निर्यात नीति स्थिरता प्रदान करेगी जो बड़े पैमाने पर वाणिज्यिक खनन गतिविधि में निवेश के लिए प्रोत्साहन साबित होगी। आधुनिक स्टैंड अलोन उद्योग के रूप में खनन को विकसित करने के लिए काफी अधिक निवेश अपेक्षित हैं। खनिजों के निर्यात संबंधी आश्वासन, निवेश निर्णयों, विशेष रूप से क्षेत्र में एफडीआई के लिए महत्वपूर्ण कारक होंगे...."

स्पष्ट रूप से, खनिज रियायत प्रणाली को समान्यतः निजी क्षेत्र के प्रति और विशेषरूप से एफडीआई को सरल और कारगर बनाने की दिशा में अवश्य अग्रसर होना चाहिए।

स्रोत सुरक्षा सुनिश्चित करना: गवेषण ही कुंजी है

खनिज संसाधनों के दोहन के संबंध में अधिकांश ध्यान खनन कार्यकलापों पर ही केन्द्रित रहता है क्योंकि इसमें राजस्व सृजन और पर्यावरण हानि, दोनों प्रकट होती हैं। गवेषण प्रक्रिया को साधारणतया उचित महत्व नहीं दिया जाता जिसकी वह पात्र है क्योंकि यह समझा जाता है कि गवेषण को प्रोत्साहित करने से गैर-जिम्मेवार खनन बढ़ता है। तथ्यतः वैज्ञानिक गवेषण से संसाधनों की संभावित उपलब्धता और उनके भूवैज्ञानिक विस्तार की बेहतर समझ और खनन के वैकल्पिक अवसरों का पता चलता है जिससे संसाधन एवं ऊर्जा सुरक्षा की अपेक्षाओं के संदर्भ में न्यूनतम प्रतिकूल प्रभाव होता है।

भारत के संदर्भ में, जहां यह उद्योग अभी भी एक प्रकार से पके फल तोड़ रहे हैं, अर्थात् सतह पर उपलब्ध खनिज भंडार और लौह अयस्क, बाक्साइट, चूना पत्थर, आदि जैसे थोक खनिजों आदि जिन्हें विख्यात तकनीकों द्वारा विदोहन किया जा सकता है। अतः गवेषण हमारे संसाधनों में वृद्धि करने की संभावनाओं के कारण ऊर्जा सुरक्षा तथा गरीबी उन्मूलन एवं समावेशी विकास की व्यापक रणनीति के भाग के रूप में विशेषरूप से महत्वपूर्ण है। भारतीय उपमहाद्वीप के भूवैज्ञानिक विकास से अनुमान लगाया जाता है कि बाक्साइट, चूना पत्थर और लौह अयस्क के सतही भंडारों के अतिरिक्त यहां लौह धातुओं, आधार धातुओं, नवीन धातुओं, हीरों, और रेअर अर्थ सहित अनेक खनिजों के विशाल खनिज भंडारों की संभावना है, तथा इनमें से कुछ विश्वस्तरीय धातुएं अत्यधिक गहराई में (अर्थात् सतह से 50 मीटर और उससे नीचे) हैं। यहां क्रमबद्ध गवेषण न होने के कारण वास्तव में पिछले 40 वर्षों में भारत में कोई प्रमुख खनिज खोज नहीं हुई है जिससे हमारी खनिज संसाधन सुरक्षा के लिए दीर्घावधि विपरीत परिणाम हुए हैं। विशेषरूप से, वह प्रौद्योगिकी धातुएं, ऊर्जा महत्व की धातुएं, तथा रेअर अर्थ जो लगभग सभी आधुनिक उपकरणों और मशीनरी के निर्माण, विशेषरूप से जो अधिक दक्ष ऊर्जा उपयोग को आसान बनाने के लिए अत्यावश्यक हैं।

जैसा कि योजना आयोग की **JKVt, fofuelzk ; kt uk 2011** में उल्लेख किया गया: "उच्च क्वालिटी कच्चा माल और उत्पादन इंपुट सामग्रियों की सुलभता विनिर्माण क्षेत्र की निरंतर वृद्धि सुनिश्चित करने के लिए अत्यावश्यक है। निम्नलिखित क्षेत्रों में उत्पादन क्षमताओं के विकास की दिशा में उल्लेखनीय बल दिए जाने की आवश्यकता है:

- इस्पात
- सीमेन्ट
- उर्वरक
- गवेषण एवं खनिजों का विकास

.....भारत खनिजों के अनेक विशाल संसाधनों से परिपूर्ण है और उसके पास अनेक दूसरे खनिजों के लिए भूवैज्ञानिक वातावरण है। धातु और खनिज क्षेत्र का गहराई और निरन्तरता से विनिर्माण एवं अवसंरचना वृद्धि और विकास पर सीधा प्रभाव पड़ता है। खनिज एक बहुमूल्य प्राकृतिक संसाधन हैं क्योंकि वे पूंजीगत सामान, इस्पात आदि जैसे उद्योगों के लिए महत्वपूर्ण कच्ची सामग्री हैं। विकास के लिए एक प्रमुख संसाधन के रूप में खनिजों का विदोहन एवं प्रबंधन को देश के विकास के लिए समग्र रणनीति में शामिल करना होगा।"

राष्ट्रीय खनिज नीति, 2008 के पैरा 5.4 में उल्लेख है कि: "उन खनिजों के सर्वेक्षण और गवेषण पर, जिसमें देश की वृहद संसाधनों की भूवैज्ञानिक क्षमता होने के बावजूद, संसाधन एवं भंडार बहुत कम है, विशेष ध्यान दिया जाएगा। जिन खनिजों की प्रोसेसिंग के बाद देश में उपयोग अथवा निर्यात के लिए मांग है उन्हें प्राथमिकता दी जाएगी। निम्न ग्रेड के हेमाटाइट, मैग्नेटाइट, आधार धातुओं, नोबल धातुओं, हीरों तथा उच्च ग्रेड के इलमेनाइट के गवेषण को फास्ट ट्रेक पर रखा जाएगा"।

खनिज क्षेत्र संबंधी 12वीं योजना कार्यकारी समूह की रिपोर्ट में भी इसी प्रकार कहा गया है कि "किसी खनिज के विकास की रणनीति स्वाभाविक रूप से लघु, माध्यम और दीर्घ अवधि में मांग और पूर्ति की दृष्टि से उसके अंतिम उपयोग को ध्यान में रखा जाना चाहिए। किसी स्थान पर किसी खनिज अथवा खनिज भंडार के विकास की रणनीति में दिशा-निर्देश संबंधी सिद्धांत समान्यतया प्राप्ति की आर्थिक लागत होगी अर्थात् उत्खनन लागत सापेक्ष तथा बाजार मूल्य पर होगी और बाजार द्वारा निर्धारित की जाएगी। तुलनात्मक स्थिति से अधिकतम लाभ लेने के लिए, खनिज विकास को क्रमशः आयात प्रतिस्थापन, मूल्यवर्धन तथा निर्यात की दृष्टि से प्राथमिकता दी जानी चाहिए। तथापि, प्रत्येक खनिज के संबंध में एक गैर-समूहीकृत दृष्टिकोण अपनाएं जाने की आवश्यकता है और एक खनिज विशिष्ट रणनीति विकसित किए जाने की आवश्यकता होगी। विनिर्माण उद्योग की दीर्घकालीन कच्चे माल की सुरक्षा के लिए प्रौद्योगिकी धातुओं और ऊर्जा महत्व की धातुओं की माईनिंग में समर्थकारी अनुसंधान एवं विकास (आर एंड डी) प्रक्रिया में समुचित निवेश सुनिश्चित करने के लिए पर्याप्त निधि तथा प्रोत्साहन उपलब्ध करना होगा"।

इस रिपोर्ट में यह भी कहा गया है कि "जैसे देश विकसित होता है और उद्योग बढ़ता है, खनिज संसाधनों की सुनिश्चित उपलब्धता और समीपता सामान्य रूप में भारतीय उद्योग और विशेषरूप में विनिर्माण उद्योग को एक तुलनात्मक शक्ति देने में महत्वपूर्ण भूमिका अदा करेगी। डाउनस्ट्रीम औद्योगिकीकरण में धातुओं में प्रोसेस किए गए खनिजों के गुणात्मक प्रभाव अत्यधिक महत्वपूर्ण हैं। इसलिए मूल्य-वर्धन को खनिज क्षेत्र के दीर्घावधि विकास समुचित सीमा तक सक्रिय रूप से अवश्य प्रोत्साहित करना होगा। तथापि, ऐसे मूल्य-वर्धन को सरल औद्योगिक कार्यकलापों के रूप में खनिज क्षेत्र के विकास के साथ-साथ चलाने की आवश्यकता होगी। यद्यपि, खनिजों के आधार पर उद्योग के विकास सहित खनिजों के विदोहन तथा उनके अंतिम अपयोग के बीच समुचित लिंकेज जहां कहीं व्यवहार्य हो,

स्थापित किया जाना चाहिए, तथापि, देश के भीतर किसी विशेष खनिज का उपयोग करने वाले किसी औद्योगिक क्षेत्र में उस खनिज के लिए घटती खपत से उसके खनन कार्यों को कम करने की आवश्यकता नहीं है। अतः मूल्यवर्धन तथा खनन क्षेत्र, दोनों को रोजगार तथा सर्विस संबंधी लाभ पाने के लिए प्रोत्साहित करने की आवश्यकता होगी ताकि देश के सकल घरेलू उत्पाद में खनिज क्षेत्र के योगदान को अधिकतम किया जा सके। विशेषरूप से, अनुसंधान और विकास की प्रक्रिया के माध्यम से बेस मेटल अयस्कों से उप-उत्पादन धातुओं के सह-उत्पादन पर बल दिए जाने की आवश्यकता होगी ताकि तथाकथित प्रौद्योगिकी धातुओं और ऊर्जा महत्व वाली धातुओं की देश आवश्यकताएं की कारगर रूप से पूरी हो जाएं और वे एक ओर, कच्चे माल की सुरक्षा प्रदान करें और दूसरी ओर, देश के विनिर्माण क्षेत्र के लिए प्रतियोगी शक्ति प्रदान करें। इस प्रयोजन के लिए अलौह प्रौद्योगिकी विकास केन्द्र (एन.एफ. टी.डी.सी.), हैदराबाद तथा जवाहर लाल नेहरू एल्यूमिनियम अनुसंधान विकास एवं डिजाइन केन्द्र (जे.एन.आर.डी.डी.सी.), नागपुर को समुचित रूप से अनुसंधान परक बनाए जाने की आवश्यकता है ताकि प्रौद्योगिकी तथा ऊर्जा महत्व धातुओं के लिए अनुसंधान और विकास प्रक्रिया पर अधिक बल दिया जा सके”।

विज्ञान, प्रौद्योगिकी तथा नीति अध्ययन केन्द्र (सी.एस.टी. ई.पी.) ने अपने प्रकाशन ‘रेअर अर्थ एलिमेन्ट्स एंड एनर्जी क्रिटिकल एलिमेन्ट्स: ए रोडमैप एंड स्ट्रेटेजी फॉर इंडिया—जुलाई, 2012’ में जिसे खान मंत्रालय के साथ संयुक्त रूप



से प्रकाशित किया गया है, निम्नलिखित उल्लेख किया है: ‘रेअर अर्थ एलिमेन्ट्स (आर.ई.ई.) तथा एनर्जी क्रिटिकल एलिमेन्ट्स (ई.सी.ई.) विंड एनर्जी टरबाइन, हाइब्रिड कार बैटरियों/इलैक्ट्रिक मोटर्स, सोलर एनर्जी क्लेक्टरों, थिन फिल्म प्रौद्योगिकियों (तथा रक्षा संबंधी प्रणालियों) एवं स्वच्छ ऊर्जा अनुप्रयोग में व्यापक रूप से उपयोग किये जाते हैं। इनकी उपलब्धता, पहचान, गवेषण तथा आर्थिक रूप से निष्कर्षण योग्य भंडारों की खोज के विश्लेषण के आधार पर उनके स्वदेशी उत्पादन के लिए समुचित रणनीति के विकास की आवश्यकता है। दीर्घकालीन राष्ट्रीय कच्ची सामग्री की सुरक्षा सुनिश्चित करने की दृष्टि से उपयोगी रूप में इनकी खोज के लिए प्रक्रिया विकसित करना महत्वपूर्ण है। आर.ई. ई. की बढ़ती हुई मांग और चीन से आपूर्ति के एकाधिकार जैसी स्थिति को देखते हुए आर.ई.ई. की स्वदेशी आपूर्ति सुनिश्चित करने के लिए राष्ट्रीय नीतियां और कार्यान्वयन विकसित किए जाने की आवश्यकता है। हमें विश्वास है कि आर.ई.ई. और ई.सी.ई. नवीकरणीय ऊर्जा अनुप्रयोगों और सूचना प्रौद्योगिकी उत्पादों में प्रमुख भूमिका निभाने वाले हैं। यदि भारत को इन उत्पादों में आत्मनिर्भर होना है—जो जरूरी है, यदि इसे ग्रीनहाउस गैस एमिशन को न्यूनतम करना है तो इसे उस मार्ग को अपनाना ही होगा जो केवल आर्थिक लाभप्रदता पर बल नहीं देता है अपितु आत्मनिर्भर होना चाहता है (भूमिका)। ...चीन द्वारा रेअर अर्थ के निर्यात पर हाल में लगाए गए प्रतिबंधों से विकल्पों की खोज करने के लिए विकसित देशों में एक भय उत्पन्न कर दिया है। आर.ई.ई. के साथ इन देशों ने अन्य ऊर्जा महत्व के तत्वों पर, विशेषरूप से स्वच्छ ऊर्जा प्रौद्योगिकियों के संदर्भ में अपना ध्यान केन्द्रित कर दिया है। (अध्याय-5: भावी मार्ग)।’

निष्कर्षतः, रियायत प्रदान करने की प्रणाली में खोज के लिए विश्वस्तरीय गवेषण तथा गवेषण के लिए विश्वस्तरीय खनिज परिष्करण प्रौद्योगिकियों को उन सभी खनिजों के लिए अवश्य प्रोत्साहित किया जाना चाहिए जो हमारी खाद्य, ऊर्जा तथा राष्ट्रीय सुरक्षा के लिए अत्यावश्यक हैं। एक लघु अवधि दृष्टिकोण जो हमारी आंशिक-विकसित खनिज उद्योगों की केवल चालू अवधारणाओं के आधार पर राजस्व को अधिकतम बढ़ाता है, दीर्घावधि राष्ट्रीय हितों के लिए हानिकारक हो सकती है। यह कहने की आवश्यकता नहीं है कि अन्य भूवैज्ञानिक क्षेत्रों में खनिज संपत्तियां प्राप्त करने के लिए राष्ट्रीय हित में एक क्रमबद्ध योजना की भी आवश्यकता है विशेषरूप से, जहां उन सामरिक खनिजों के लिए देश में भूवैज्ञानिक संभावना कम है।

राष्ट्रीय खनिज नीति, 2008 में पैरा 11 में भविष्यवाणी के रूप में कहा गया है कि "...सर्वेक्षण और गवेषण के सुनियोजित कार्यक्रम की जरूरत और संसाधनों के प्रबंधन, जिनकी पहले ही खोज की जा चुकी है और वे जिनकी खोज चल रही है, उनका अधिकतम किफायती और समय पर प्रयोग, राष्ट्रीय महत्व का विषय है। दूसरे, राष्ट्रीय खनिज नीति की सफलता मुख्यतः इसके अन्तर्निहित सिद्धांतों और उद्देश्यों को पूरा करने के लिए राष्ट्रीय सर्वसम्मति पर निर्भर करेगी।"

गवेषण तथा पर्यावरण की चिन्ताएं

अल्प आपूर्ति वाले धातुओं के अदृश्य खनिज भंडारों और जो खनिज भविष्य में आधार स्रोत बन सकते हैं, उनका अधिक से अधिक अतियाधुनिक प्रौद्योगिकियों का प्रयोग करके क्रमिक और लगातार गवेषण करके पता लगाया जा सकता है। इसके लिए रियायत व्यवस्था को न केवल तुरंत एवं आसान बनाया जाना जरूरी है बल्कि गवेषण के लिए पर्यावरणीय स्वीकृति के मुद्दों पर खनन से संबंधित मुद्दों से बिल्कुल अलग तरीके से कार्रवाई की जानी चाहिए। गवेषण प्रक्रिया में सुधार होने से खनन वाले खनिज भंडारों के वैकल्पिक चयन के अवसर बढ़ जाते हैं और इस स्तर पर संभावित क्षेत्रों में पर्यावरण के तुलनात्मक तथा विशिष्ट प्रभाव का गहराई से विश्लेषण किए जाने की आवश्यकता है। गवेषण स्टेज पर "नो-गो" अथवा "इन्वायोलेंट" क्षेत्रों के लिए पर्यावरणीय स्वीकृति बिल्कुल नहीं दी जानी चाहिए, लेकिन जहां खुदाई, ट्रेडिंग, स्ट्रीम सेडिमेन्टों का कलैक्शन और ड्रिलिंग करने जैसे दखलदारी (इन्वेसिव) कार्यों से पर्यावरण को कम से कम हानि पहुंचना मुख्य मुद्दा हो, वहां एक उचित पर्यावरण योजना तैयार करने पर बल दिए जाने की आवश्यकता है ताकि दखल में विलम्ब की अपेक्षा कम विपरीत प्रभाव हो। इसलिए, एक चिरस्थायी विकास रूपरेखा अवश्य होनी चाहिए जो खनन स्तर की बजाए गवेषण के अग्रिम स्तरों के मुद्दों का समाधान कर सके तथा तदनुसार, इसका कानून में प्रावधान हो।

खनन पट्टे

एम.एम.डी.आर. अधिनियम, 1957 में फर्स्ट-इन-टाइम आधार पर प्रमुख खनिजों के लिए खनन पट्टों के लिए सीधे आवेदन करने की अनुमति का प्रावधान इस कारण से त्रुटिपूर्ण है कि यह काफी नहीं है कि यहां कुछ खनिजीकरण का संदेह अथवा जानकारी है। खनन पर निर्णय करने से पहले अयस्क पिंडों के स्वरूप तथा स्थिति का पूर्वक्षण द्वारा

यथा संभव सीमा तक पता लगाया जाना चाहिए। एक उचित खनन योजना के लिए अयस्क में विद्यमान विभिन्न खनिजों की गुणवत्ता तथा खनन क्षमता की जानकारी आवश्यक होती है ताकि अयस्क के एक्सट्रेक्शन और बेनिफिसिएशन की पद्धति (तथा गौण खनिजों की प्राप्ति वैज्ञानिक ढंग से की जा सके और खान की उपयोगी कार्यक्षमता का भी अनुमान लगाया जा सके। इसका असर खनन कार्यों के लिए वित्तीय और तकनीकी संसाधनों की आवश्यकता का अनुमान लगाने में, तथा खनन के विपरीत प्रभावों को कम करने और अपशिष्टों में कमी लाने और वास्तव में यह सुनिश्चित करने कि खान बंद करने की समुचित योजना विकसित की गई है और कार्यान्वयन ठीक समय पर शुरू हो गया है, मददगार साबित होता है।

खनन पट्टे देने के लिए बोलियां मंगाने का विचार सरसरी तौर पर न्यायोचित तथा आकर्षक लगता है। तथापि, बोलियां केवल ऐसे क्षेत्रों के लिए मंगाई जा सकती हैं जहां पूर्वक्षण रिपोर्ट तथा व्यवहार्यता अध्ययन के अनुसार, पूर्वक्षण हो चुका है और पर्याप्त खनिज पाया गया है, जो कि यूनाइटेड नेशन्स फ्रेमवर्क क्लासिफिकेशन फॉर फोसिल एनर्जी एंड मिनरल रिसोर्सिस (यू.एन.एफ.सी.) के अनुरूप "पूर्ण पूर्वक्षित अयस्क पिंड" के मानदंड के अनुकूल है। इन बोलियों को तकनीकी-आर्थिक एवं वित्तीय दृष्टिकोण से अलग-अलग महत्व देने की आवश्यकता होगी ताकि राज्य सरकारें अनुभव अथवा मूल्यवर्धन अथवा राजस्व बढ़ाने आदि के लिए तरजीह दे सकें तथा राज्य सरकारें अपनी नीतियों तथा भंडारों के स्वरूप और स्थिति के अनुसार प्राथमिकता दें। वास्तविक तौर पर खनिज संसाधनों तथा भंडारों के अनुमान को वित्तीय एवं निवेश प्रयोजन के लिए स्वीकृत मानदंडों के अनुरूप बनाने की आवश्यकता होगी जैसे जे.ओ.आर.सी. मानदंड। जे.ओ.आर.सी. संभवतः ऐसे क्षेत्र को "प्रि-डेवलपमेन्ट" अथवा "डेवलपमेन्ट" स्टेज में वर्गीकृत करता है। मूल्यांकन को भी वाल्मिन जैसे विश्वस्तरीय मानदंडों के अनुरूप बनाए जाने की आवश्यकता होगी।

तकनीकी-आर्थिक एवं वित्तीय बोली का प्रावधान पूरी तरह पूर्वक्षित अयस्क पिंड की समाप्ति तक पूर्ण गारंटीयुक्त एक्सटेंशन राज्य सरकार को अनेक तरह से अधिकतम मूल्य प्राप्त करा सकता है। यह विशेषरूप से, किसी ऐसे राज्य में मूल्यवर्धन के मसले को पारदर्शी प्रक्रिया की मार्फत सुलझा सकता है जहां अब तक अनेक उपायों की मार्फत किया जा रहा था जैसे राज्य पी.एस.यू., के लिए क्षेत्र का आरक्षण करके संयुक्त उद्यमों, समझौता ज्ञापन (एम.ओ.यू.) आदि। अनेक राज्य सरकारों ने राज्य के भीतर मूल्यवर्धन पर जोर दिया है (खनिज, धातु अथवा उत्पाद निर्माण) और

उन्हें यह आशा है कि इससे रोजगार, आय और राजस्व मिलेगा। यद्यपि, आमतौर पर (विशेषरूप से लौह अयस्क, बाक्साइट, बालू खनिजों तथा चूना पत्थर जैसे थोक खनिजों के लिए) खनिज दुलाई के खर्च देखते हुए खान के समीप अथवा उससे व्यावहारिक रूप से जुड़े हुए किसी स्थान पर मूल्यवर्धक इकाई स्थापित करना स्वाभाविक है तथापि, कोयला, बिजली, पानी तथा जमीन की उपब्धता, अवसंरचना और इस प्रकार की दूसरी बातें जो निवेश लाभ तथा अधिक निवेश सुरक्षा के अनुरूप हैं, मूल्यवर्धन इकाई की स्थापना के निर्णय को निर्धारित करती हैं। बोली की राशि इस संदर्भ में अपेक्षित लागत दर्शाती है और राज्य को वस्तुतः उच्च बोली मूल्य प्राप्त करने हेतु इन लागतों को घटाने का प्रयत्न करने की आवश्यकता होगी।

अंत में यह उल्लेखनीय है कि टोही और पूर्वक्षेत्र लाइसेंसों के स्थानांतरण में जहां राज्य सरकार को केवल सूचना देने की आवश्यकता है, वहां खनन पट्टों के अंतरण के लिए राज्य सरकार की स्पष्ट पूर्व अनुमति की आवश्यकता होगी। कारण यह है कि गवेषण रियायत दस्तावेज मुआवजा भुगतान पर सीमित अवधि के लिए किसी क्षेत्र में प्रवेश करने तथा विशिष्ट गैर-दखलदारी अथवा दखलदारी वैज्ञानिक खोज करने हेतु एक अस्थायी अनुमति के रूप में है। दूसरी ओर खनन पट्टा भूमि का भौतिक कब्जा देने वाला एक बाध्यकारी दस्तावेज है और इसलिए एक पार्टी द्वारा पट्टे के अंतरण पर दूसरी पार्टी के साथ स्पष्ट सहमति की आवश्यकता है जिसमें इस प्रकार अंतरित की गई भूमि की सीमा दर्शाई गई हो।

पट्टों का नवीकरण तथा अवधि बढ़ाना

शायद “पूर्णतः पूर्वक्षित” अयस्क पिंड को बोली के माध्यम से खनन पट्टों पर वितरित करने के लिए सिफारिश के मद्देनजर होडा समिति ने अयस्क पिंड की लाभप्रद समाप्ति तक पट्टे की समय-समय पर अवधि बढ़ाने की सिफारिश की। 1957 के अधिनियम में “नवीकरण” का प्रावधान है जो एक कानूनी शब्द है और इसका तात्पर्य हमेशा कानूनी अनुमोदनों के साथ फ्रेश लीज (नया पट्टा) का जारी होना होता है। तथापि, किसी खनन पट्टे के लिए बोली की स्थिति में बोली देने वालों के हित में और साथ ही, अयस्क पिंड के कुशल और वैज्ञानिक खनन के लिए यह स्पष्ट रूप से आवश्यक है कि विद्यमान शर्तों और निबंधों पर पट्टे की कार्यवधि को तब तक बढ़ाना चाहिए जब तक कि अयस्क

का खनन हो सकता है। अतः इसे ‘नवीकरण’ के लिए अनिर्णीत नहीं छोड़ा जाना चाहिए। औचित्य की दृष्टि से यह आवश्यक है कि नवीकरण की बजाए पट्टे की अवधि तब तक क्रमशः बढ़ाई जाए जब तक खनन योग्य भंडार उपलब्ध हों।

खनन राजस्व, बोली प्रक्रियाएं तथा रॉयल्टी

इस तथ्य को देखते हुए कि भारत में खनन छोटी और साथ ही बड़ी खानों; सरकारी क्षेत्र और साथ ही निजी क्षेत्र; का मिश्रण है, और इसमें यह धारणा है कि:

- खनिज दुर्लभ तथा गैर-नवीकरणीय सार्वजनिक संसाधन हैं और राज्य को निजी लाभ के लिए उनके विनियोजन (एप्रोप्रिएशन) हेतु पर्याप्त मुआवजा मिलना चाहिए;
- राज्य खनिजों के गवेषण के लिए सार्वजनिक निधियों खर्च कर रहा है और इसलिए खनिजों के लिए (या वास्तविक तौर पर खनिज भंडारों जो संभवतया खनन योग्य हैं) एक मार्केट-आधारित मूल्य मिलना चाहिए;
- बड़ी खानों में वास्तव में अन्दरूनी अर्थव्यवस्था, संसाधनों के किफायती ढंग से उपयोग करने के कारण या बाज़ारी उतराव-चढ़ाव के कारण, सामान्यतः मुनाफा अधिक होता है और राज्य की यह अपेक्षा है कि इस मुनाफे का कुछ हिस्सा भी उन्हें अतिरिक्त राजस्व के रूप में क्षेत्रीय विकास के लिए मिलना चाहिए;
- जो खनिज राज्य के भीतर निकलते हैं उन्हें उस राज्य के औद्योगिक विकास में योगदान देना चाहिए तथा खनिज को धातु में परिवर्तित और दूसरी डाउनस्ट्रीम औद्योगिक गतिविधियों की मार्फत “मूल्यवर्धन” करना चाहिए जिससे राज्य में रोजगार, राजस्व तथा आर्थिक विकास होगा; और
- खनिज संसाधन स्थानीय समुदाय वाले क्षेत्रों में निकलते



हैं जिनका इन संसाधनों पर हक जताना न्यायोचित है, निजी लाभ के लिए खनन में यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि स्थानीय समुदाय पर बुरे प्रभाव न हों और वास्तव में इनको खनन से बेहतरी के सुअवसर उपलब्ध हों।

एम.एम.डी.आर. अधिनियम, 1957 ऐसे समय पर बनाया गया था जब देश का सार्वजनिक औद्योगिक उपक्रम अर्थव्यवस्था के शिखर पर थे। खनिजों की आवश्यकता 'सेल' और 'नाल्को' जैसे बड़े सार्वजनिक क्षेत्र उद्यमों (टाटा स्टील अपवाद रूप में) को धातुओं के उत्पादन के लिए खनन करते थे और खनन कैप्टिव खनन के रूप में था। 1991 में उदारीकरण के बाद एम.एम.डी.आर. अधिनियम को संशोधित किया गया था ताकि निजी कंपनियाँ प्रवेश कर सकें तथा नॉन-कैप्टिव खनन और बाज़ारी खनन आरंभ किया जा सके। आज निजी खानों का क्षेत्रफल सार्वजनिक खानों के क्षेत्रफल से अधिक हो गया है। अधिकांश पी.एल. आवेदन जी.एस.आई. और राज्य एजेंसियों के भूवैज्ञानिक सर्वेक्षणों के आधार पर दिए गए हैं और अधिकांश सीधे पट्टा आवेदन या तो प्रत्यक्ष संकेतों (लघु भंडारों के मामले में) अथवा सार्वजनिक एजेंसियों के कार्य पर आधारित थे। रॉयल्टी को एक मूल्य के रूप में समझा जाता था जो खनन कंपनियों द्वारा निकाले गए खनिजों के लिए राज्यों को न्याय-संगत रूप में प्राप्त होता था और अधिकांश मामलों में इस रॉयल्टी की गणना वर्तमान मूल्य को ध्यान में रखे बिना तोल या वजन के आधार पर यूनिट-आधारित रॉयल्टी के रूप में की जाती थी। तथापि, निजी खनन उद्यमों के आने से खनन रॉयल्टी को आय के महत्वपूर्ण स्रोत के रूप में समझा जाने लगा और एक यथा-मूल्य रॉयल्टी की प्रणाली खनिजों के खान द्वार (पिट माउथ पर मूल्य की प्रतिशतता अथवा धातु के मानक मूल्य के रूप में जैसे लन्दन मेटल एक्सचेंज (एल.एम.ई.) मूल्य), प्रणाली आरंभ की गई।

होडा समिति ने सिफारिश की थी कि रॉयल्टी को यूनिट-आधारित (अथवा विशिष्ट) प्रणाली से यथा-मूल्य प्रणाली के पक्ष में मजबूती से बढ़ाया जाए और तदनुसार, 2009 में रॉयल्टी की दरों में परिवर्तन किया गया और फिर हाल ही 2014 में दरों में वृद्धि की गई। साथ ही, समिति ने यह सिफारिश भी की थी कि पूरी तरह पूर्वक्षित पिंडों का अवशेष मूल्य प्राप्त करने के लिए बोली के आधार पर पट्टा दिया जाना चाहिए।

प्रसंगवश, यह भी उल्लेखनीय है कि किसी खान का मूल्यांकन बोली अथवा अन्य प्रक्रियाओं की मार्फत, रॉयल्टी से बिल्कुल अलग मामला है। रॉयल्टी खनिजों के मालिकों

को अदा की जाती है। खान अथवा पूर्वक्षण के लिए बोली खनिज रियायत के मालिक को अदा की जाती है और यह किन्हीं दो पार्टियों के बीच खान अथवा खनिज रियायत के अंतरण हेतु अदायगी की अवधारणा के ही समान है। सम्भवतः इसका संबंध, कानूनी और तकनीकी और बौद्धिक संपत्ति विचारण एवं गवेषण की क्षेत्र लागत की सुलभता के अधिकार के लिए दिए जाने से है। दीर्घकाल में बोली जैसी प्रक्रियाओं और रॉयल्टी को अंतरणीय दृष्टि से देखना प्रति-उत्पादक होता है क्योंकि इससे बोली वाली खानों और गैर-बोली प्रक्रिया के माध्यम से आई हुई खानों के बीच एक गैर-समतल समावेश उत्पन्न होगा।

इसमें एक और पहलू है जो खनन रियायत प्रणाली को तह तक पहुंचता है। किसी तर्कसंगत प्रणाली में निष्कर्षण कार्यक्षमता का प्रतिफल अवश्य मिलना चाहिए। यदि कोई खान उद्यमियों के जोखिम लागत पर आर एंड डी के आधार पर निम्न ग्रेड अथवा गौण धातुओं का उत्पादन करती हैं तो यह पट्टादाता और पट्टाधारी दोनों के लिए एक लाभकारी स्थिति होनी चाहिए। बोली की प्रणाली का यह खतरा है कि वह जोखिम-प्रतिफल वाली प्रक्रिया के प्रतिकूल है और निविदा में दी गई शर्तों से बाहर आर एंड डी द्वारा अतिरिक्त उत्पादन को प्रोत्साहित नहीं कर पाएगी।

आज की मुख्य चिंता यह है कि अधिकांश मामलों में रियायतों के रूप में दिए जाने वाले पूर्वक्षण वाले गवेषण यू.एन.एफ.सी. के अधीन एक "पूर्ण पूर्वक्षित अयस्क पिंड" या जे.ओ.आर.सी. के अधीन "विकास-पूर्व (प्री-डेवलपमेंट)" स्तर के अनुरूप नहीं है। इसलिए, खनित खनिजों के लिए बेहतर मूल्य प्राप्त करने के प्रयोजन के लिए, विशेषरूप से जहां यह महसूस किया जाता है कि वर्तमान रॉयल्टी प्रणाली पूरी तरह किराये को हासिल नहीं करती है, शायद त्रुटियों और अनिश्चितताओं वाली बोली जैसी जटिल प्रणाली के बजाय, कम से कम मध्यावधि के लिए यथा-मूल्य रॉयल्टी के मार्ग पर आगे बढ़कर एक "स्लाइडिंग स्केल" यथा-मूल्य रॉयल्टी आरंभ की जाए जो उत्पादन की मात्रा पर आधारित होगी और इस प्रकार बड़ी खानों के मुनाफे को आंक सकेगी। सैद्धांतिक रूप में यह भी संभव है कि इससे आगे एक आय-आधारित या लाभ-आधारित प्रणाली अपनाई जाए जो स्थलीय एवं डाउनस्ट्रीम लाभों को भी हासिल करती हो किन्तु यह प्रशासनिक दृष्टि से कठिन है और इसे कुछ ही देशों में अभी सफलतापूर्वक लागू किया गया है। स्लाइडिंग-स्केल यथा-मूल्य रॉयल्टी का प्रयोग कई देशों में किया जाता है और यह आय अथवा लाभ आधारित रायल्टियों की तुलना में आसान है।

किसी कार्य प्रणाली में जहां पी.एस.यू. के लिए "आवंटित" खानों का बोली या पर्यवेक्षण द्वारा हासिल खानों के साथ कारोबार करने की संभावना हो, वहां स्लाइडिंग-स्केल रॉयल्टी गैर-सममतल परिस्थिति को कम करने का काम करती है और इस प्रकार कार्यदक्षता को बढ़ाती है।

यह कहने की आवश्यकता नहीं है कि बोली प्रणालियों के प्रचलन को जहाँ तक कायम रखने के लिए केन्द्र और राज्य दोनों स्तरों पर विनियमों और अभिशासन के उच्च स्तरों की आवश्यकता होगी, जिसमें स्रोत अनुमान तथा मूल्यांकन प्रक्रिया शामिल हैं तथा वास्तव में शासकीय सुधार तथा कानून और तकनीकी सुदृढ़ता पर सर्वप्रथम बल देना भी विवेकपूर्ण होगा।

पर्यावरणीय सुस्थिरता एवं जीरो-वेस्ट खनन सुनिश्चित करना

चिरस्थायी विकास की चिन्ताओं का समाधान न कर सकना खनन क्षेत्र की वर्तमान समस्याओं की जड़ है। खान मंत्रालय ने एक सुस्थिर विकास रूपरेखा तैयार की है किन्तु स्पष्ट रूप से इसके लिए कानूनी समर्थन तथा विनियामक अधिकार की आवश्यकता है। इस संबंध में निम्नलिखित चार विशेषताएं विशेषरूप से उल्लेखनीय हैं:

- संसाधनों के उपयोग की दक्षता को सुनिश्चित करने के लिए यह आवश्यक है कि पूरा भंडार समुचित रूप से चित्रण किया जाए और तकनीकी दृष्टि से मजबूत खनन योजना के माध्यम से लाभप्रद रूप में निष्कर्षित किया जाए। तकनीकी रूप से उचित [kuu ; kt uk तैयार करने के लिए इस क्षेत्र के भीतर क्षमता का विकास करना होगा जो अधिक से अधिक खनिज निष्कर्षण करने (इसमें निम्न ग्रेड अयस्कों का परिष्करण भी शामिल है) तथा पर्यावरण को कम-से-कम हानि पहुंचाने वाली प्रक्रिया को विकसित करने में सक्षम हो। यह भी उतना ही महत्वपूर्ण है कि इन खनन योजनाओं को अनुमोदित और लागू करने के लिए विनियमन संस्थाओं में क्षमता को और सुदृढ़ किया जाए।
- खनन योजना में उन माध्यमिक और गौण धातुओं का वाणिज्यिक निष्कर्षण सुनिश्चित करने की आवश्यकता है जो प्रायः खनिजों में प्रमुख धातुओं के साथ निकलते हैं। यह मुद्दा सामान्य रूप से प्राप्त होने वाले खनिजों से कम महत्वपूर्ण नहीं है। अनेक सामरिक रूप से महत्वपूर्ण धातुओं जैसे तांबा अयस्क से मोलिब्डेनम और सेलेनियम, जिंक अयस्क से कैडमियम और जर्मेनियम, और जैसे

सर्वविदित हैं, बॉक्साइट से गैलियम तथा वेनेडियम इस तरीके से निकाला जा सकता है। रियायत प्रदान करने की प्रणाली का संसाधन उपयोग अकर्मण्यता को कड़ाई से निरुत्साहित किया जाना चाहिए तथा आर एंड डी प्रक्रिया में समान रूप से प्रभावशाली तरीके से प्रोत्साहित किया जाना चाहिए। तथ्य यह है कि इस समय क्रोमाइट खनिज के ऊपरी सतह (ओवरबर्डन) से निकिल धातु नहीं निकाली जा रही है और हम वर्तमान प्रणाली में अलाभप्रद रूप में अपने सभी निकिल आयात कर रहे हैं। खनिज क्षेत्र संबंधी 12वीं योजना कार्यकारी समूह ने इस संबंध में यह पाया है: ".....निम्न ग्रेडों तथा फाइन पार्टिकल्स आकार सामग्री को प्रयोग में लाने के लिए परिष्करण तथा एग्लोमरेशन तकनीकों की ओर ध्यान दिए जाने की आवश्यकता है..... आर एंड डी प्रक्रिया को बढ़ाने के मुद्दे (परिष्करण सहित) पर गहराई से विचार किए जाने की आवश्यकता है। यद्यपि एक स्तर पर सी.एस.आई.आर. प्रयोगशालाओं और आई.बी.एम. क्षेत्रीय नमूनों पर आधारित आर एंड डी प्रक्रिया को 'लोकहित' में कर सकते हैं, भंडार-विशिष्ट प्रक्रिया आर एंड डी एक वाणिज्यिक आधार पर रियायत धारियों द्वारा किए जाने की आवश्यकता है (सी.एस.आई.आर. प्रयोगशालाओं और आई.बी.एम. के माध्यम से जॉब आधार पर रियायत-धारियों के लिए ऐसा कार्य कर सकते हैं)। मध्यवर्ती आर एंड डी स्तर पर जहां भंडार की व्यवहार्यता निहित हो, व्यवहार्यता अध्ययन करने के लिए आर एंड डी एक उच्च जोखिम व उच्च प्राप्ति स्थिति बन जाती है। आई.बी.एम. अथवा सी.एस.आई.आर. प्रयोगशालाएं इस कार्य को नहीं कर सकती हैं और इसके लिए एक उद्यम-पूंजी वित्तपोषण प्रक्रिया आर एंड डी व्यवस्था का सृजन (शायद फार्मा उद्योग की समरूपता पर अग्रिम खनन क्षेत्राधिकार में यथाप्राप्त के रूप में) की जरूरत है यदि जीरो वेस्ट खनन स्पष्ट रूप से एक न्यायोचित निष्कर्ष तक लिया जाना है। वित्तीय और साथ ही गैर-वित्तीय प्रोत्साहन को ऑस्ट्रेलिया और कनाडा जैसे देशों, विशेषरूप से ऑस्ट्रेलिया के सी.एस.आई.आर.ओ तथा सी.आर.सी कार्यतंत्र में यह प्रणाली किस प्रकार काम करती है, एक विस्तृत अध्ययन के आधार पर तैयार किए जाने की आवश्यकता होगी।"

- जैसे ही कोई खनन भंडार समाप्त होता है, उस खान को बंद करने में I {le [kuu ; kt uk पर आधारित एक वैज्ञानिक और तकनीकी रूप से समुचित खान बंदी योजना अत्यावश्यक है। अतः उत्तरोत्तर एवं अंतिम खान बंदी योजना का विकास और कार्यान्वयन

वैज्ञानिक गवेषण और तकनीकी रूप से मजबूत खनन की संपूर्ण रूपरेखा अपनाने पर निर्भर है। तथापि, खनन योजना तथा खान बंदी योजना दोनों के विकास, कार्यान्वयन और लागू करने के लिए पर्यावरण संरक्षण अधिनियम, 1986 के प्रयोजन के लिए विकसित पर्यावरण प्रबंधन योजना (ई.एम.पी.) के साथ पूर्ण तालमेल की आवश्यकता है। इसके लिए चिरस्थायी विकास रूपरेखा के अधीन खान स्तर आवश्यकताओं के पूर्ण अनुपालन की भी आवश्यकता है। यद्यपि, खान स्तर का कार्य उस क्षेत्र की कानूनी प्रक्रियाओं द्वारा सुनिश्चित किया जाता है, तथापि ई.एम.पी. तथा खनन योजना और खान बंदी योजना में इस तथ्य के द्वारा बाधा आती है कि वे अलग कानून और अलग क्षेत्रीय साइलोज के अंतर्गत आते हैं। खनन कानूनी कार्यतंत्र को सशक्त और क्षमतापूर्ण बनाकर इन्हें ई.एम.पी. के कार्यान्वयन की प्रथम पंक्ति की कानूनी संस्था बनाना अत्यधिक महत्वपूर्ण है ताकि वह इस क्षेत्र के सामने आने वाली पर्यावरणीय समस्याओं का समाधान करने में मदद कर सके।

- प्रायः यह कहा जाता है कि खान खोलने से पहले खान बंदी योजना अवश्य तैयार होनी चाहिए। यह वास्तव में यह सुनिश्चित करने के लिए महत्वपूर्ण है कि किसी क्षेत्र की खुदाई पूरी होते ही आंशिक बंदी शीघ्र और लाभप्रद रूप से हो जाए। यह जानना भी आवश्यक है कि खान बंदी की लागत जो कि परियोजना लागत का हिस्सा होती है, उसका समुचित रूप से अवश्य बजट बनाया जाए। यदि खानों की उनके लाभप्रद कार्यकाल के अंत में वैज्ञानिक रूप से बंदी की जानी है तो आंशिक तथा अंतिम खान बंदी के लिए प्रणाली को कानून में शामिल करना होगा। यदि भंडार की समाप्ति तक पट्टे की अवधि बढ़ाने की पूरी गारंटी वाली प्रणाली का मानदंड न हो तो वास्तविक वित्तीय अंशदान पट्टा अवधि के दौरान पट्टाधारी से प्राप्त करना होगा तथा एक अलग खाते में रखना होगा ताकि अंतिम पट्टाधारी द्वारा वास्तविक बंदी किए जाने पर विभिन्न पूर्ववर्ती पट्टाधारियों के बीच खान बंदी लागत का समुचित बंटवारा किया जा सके।

जैसा भारतीय खनिज क्षेत्र की संभावना को उजागर करने वाले खान मंत्रालय के रणनीति दस्तावेज 'अनलौकिंग दी पोटेंशियल ऑफ दी इंडियन मिनरलस् सैक्टर' में सुस्पष्ट किया गया है "चिरस्थायित्व के महत्वपूर्ण घटक को लागू करने के लिए विनियामक परिवर्तन की ज़रूरत है। उदाहरणतः

[kuu vls] [kut l xalk Vjh ds iWV]V]

- Responsible Sovereignty' and Energy Resources (2010-2012)
- Critical Minerals for India (2009-2010)
- A sustainable development framework for mineral sector, Gujarat (2007-2008)
- Economic Analysis for Strategic Petroleum Reserves (SPR) in India (2010)
- Developing action and monitoring plan for reclamation of mine-degraded lands and addressing socio-economic and livelihood issues of fringe populations of Vastan Lignite Mine of GIPCL, Mangrol, Surat (2005-2007)
- Compensation to resource bearing states: Minerals and coal (2006-2007)
- Responsible mining—A multi-stakeholder perspective (2005-2006)
- Accounting for unsustainable mining in Madhya Pradesh and West Bengal (2003-2005)
- Planning for sustainable regeneration in mining areas (2002-2005)
- Environmental/Social performance indicators (ESPIs) and sustainability markers in minerals development (1998-99, 2000-2002, 2003-2006)
- EPA models to predict short-term pollution levels due to individual mines (2001-2002)
- Review of regulatory framework in coal industry in India (1998-2000)
- Designing a Minerals Foundation for Goa (2000)
- Study of Environmental Issues in Coal Mining and Associated Costs (1991)

खान बंदी के लिए वित्तीय वचनबद्धता बढ़ाने और इसे खान बंदी पश्चात् पुनःस्थापित लागत के साथ जोड़ने (उदाहरण के तौर पर, क्यूबेक में वित्तीय गारंटी में खान बंदी लागत का 70 प्रतिशत है), की आवश्यकता है।"

निष्कर्ष

स्पष्ट रूप से एक नई कानूनी रूपरेखा की तत्काल आवश्यकता है और रियायत प्रदान करने वाले प्रावधानों के केवल संशोधन मात्र से ऐसी गंभीर समस्याओं का समाधान नहीं होगा जो खनन क्षेत्र को, अर्थव्यवस्था को गति प्रदान करने वाला एक ड्राइवर बनने से रोकती है। इसके लिए केवल रियायतें प्रदान करने की पद्धतियों के मुद्दों का

समाधान करना पर्याप्त नहीं, अपितु गवेषण और खनन के लिए निवेश आकर्षित करने तथा उन्नत टेकनोलॉजी सुनिश्चित किए जाने और विशेषरूप से, खनन संबंधी कार्यकलापों द्वारा बुरी तरह से प्रभावित स्थानीय समुदायों की चिंताओं का समाधान करना भी आवश्यक है।

वर्तमान में कानूनी रूपरेखा पर विचार करने और ऐसा ढांचा तैयार करने का अवसर है जो न केवल सभी हिस्सेदारों को स्वीकार्य हो अपितु यह सुनिश्चित करे कि भारत में खनन देश के आर्थिक विकास की गति को आगे बढ़ाने में सहायता प्रदान करता है। इस संदर्भ में मुख्य जरूरी बातें हैं कि :

- जहां आवश्यक हो, एफ.डी.आई. के माध्यम से बेहतर उपलब्ध अंतर्राष्ट्रीय प्रौद्योगिकियों का प्रयोग करके निरंतर पूर्णतः एवं कारगर गवेषण किया जाए;
- देश की पूर्ण खनिज संभाव्यता, विशेषरूप से अभी खोज किए जाने वाले गहराई में स्थित भंडारों को निकालकर राष्ट्रीय संसाधन सुरक्षा सुनिश्चित की जाए;
- वैज्ञानिक गवेषण एवं ओर-प्रोसेस अनुसंधान पर आधारित वैज्ञानिक तथा जीरो-वेस्ट खनन सुनिश्चित किया जाए;
- पर्यावरणीय नुकसान को कम से कम रखते हुए खनिज निष्कर्षण बढ़ाने हेतु तकनीकी रूप से ठोस खनन योजनाएं और खान बंदी योजनाएं कार्यान्वित की जाए; और
- इस प्रयोजन के लिए क्षेत्रीय कानूनों में पर्याप्त क्षमता विकसित की जाए तथा क्षेत्रीय विनियामकों और पर्यावरणीय विनियामक कार्यतंत्रों के बीच पूरा संपर्क सुनिश्चित किया जाए।

संदर्भ

- **Hoda Committee Report 2006** (http://mines.nic.in/writereaddata/Filelinks/46ff58f0_rep_nmp.pdf), last accessed on December 29, 2014
- National Mineral Policy 1993 (<http://mines.nic.in/nmp.html>), last accessed on December 29, 2014
- **National Mineral Policy 2008** (http://mines.nic.in/writereaddata/filelinks/88753b05_NMP2008.pdf), last accessed on December 29, 2014

- **Mines and Minerals (Development and Regulation) Act 1957** (http://www.mines.nic.in/writereaddata/Filelinks/e342d686_MMDR%20Act%201957.pdf), last accessed on December 29, 2014
- **Mineral Concession Rules 1960** (http://mines.nic.in/writereaddata/Filelinks/a241c4c2_MCR,%201960.pdf), last accessed on December 29, 2014
- **Mines and Minerals (Development and Regulation) 2011** (<http://164.100.24.219/BillsTexts/LSBillTexts/asintroduced/Mines%20110%20of%202011.pdf>), last accessed on December 29, 2014
- **National Manufacturing Plan** (http://planningcommission.nic.in/aboutus/committee/strgrp12/str_manu0304.pdf), last accessed on December 29, 2014
- **12th Plan Working Group Report on the Minerals Sector** (http://planningcommission.nic.in/aboutus/committee/wrkgrp12/wg_rep_min.pdf)
- **Sustainable Development Framework Report** (http://www.mines.nic.in/writereaddata/filelinks/2155afeb_FINAL%20REPORT%20SDF%2029Nov11.pdf), last accessed on December 29, 2014
- **Unlocking the Potential of the Minerals Sector: Strategy Paper for the Ministry of Mines** (<http://www.mines.nic.in/writereaddata/Contentlinks/9eeb6e3b6113423586029ee88e1f4b36.pdf>), last accessed on December 29, 2014
- **Rare Earth Elements and Energy Critical Elements: A Roadmap and Strategy for India;** The Center for Study of Science, Technology and Policy (CSTEP): July 2012 (<http://www.cstep.in/uploads/default/files/publications/stuff/35d06fae9e443a008c20ce248ba73a2e.pdf>), last accessed on December 29, 2014

परिशिष्ट 1: पारिभाषिक शब्दावली

ifj"dj.ℓ% (बेनीफिसिएशन) खनिजों और अयस्कों की परिष्करण प्रक्रिया है जिसका प्रयोजन है: (i) अपेक्षित खनिज उत्पाद के आकार को रेगुलेट करना; (ii) अनावश्यक घटकों को हटाना; तथा (iii) गुणवत्ता और शुद्धता में सुधार करना अथवा अपेक्षित खनिज उत्पाद की श्रेणी का आकलन करना, (एम.सी.डी.आर.)

xošk k ¼ Dl Iyĳš ku½

▪ **l kēk; xošk k** के अंतर्गत पहचान किए गए खनिज भंडार का आरंभिक चित्रण किया जाता है। इन पद्धतियों में सतही मानचित्रण, वाइडली स्पेस्ड सैम्पलिंग (नमूना लेना), ट्रैचिंग और खनिज गुणवत्ता के लिए प्रारंभिक मूल्यांकन हेतु ड्रिलिंग और गुणवत्ता (यदि आवश्यक हो, प्रयोगशाला स्तर पर खनिज विज्ञान परीक्षणों सहित) तथा खोजबीन की परोक्ष पद्धतियों पर आधारित सीमित इंटरपोलेशन शामिल है। इसका उद्देश्य भंडार की मुख्य भूवैज्ञानिक विशेषताएं स्थापित करना होता है जिसमें कन्टीन्यूटी (खनिजीकरण) के उचित संकेत देते हुए, आकार, स्वरूप, संरचना तथा श्रेणी का आरंभिक अनुमान दर्शाया जाता है। यह निर्णय करने के लिए यथार्थता की डिग्री पर्याप्त होनी चाहिए कि क्या कोई प्री-फीजिबिलिटी अध्ययन और विस्तृत गवेषण की आवश्यकता है (यू.एन.एफ.सी.)।

▪ **foLr̄r xošk k** के अंतर्गत आउटक्रॉप्स, ट्रेंचिस, बोरहोलों, शॉपटों और टनलों के सैपलिंग के माध्यम से ज्ञात खनिज भंडार का विस्तृत थ्री-डाइमेंशनल चित्रण आता है। ड्रिलिंग के लिए सैपलिंग ऐसे निकटस्थ अंतर में की जाती है कि भंडार का आकार, स्वरूप संरचना, ग्रेड तथा दूसरी संबंधित विशेषताओं की यथार्थता की उच्च डिग्री के साथ पुष्टि की जाती है। प्रोसेसिंग परीक्षणों के लिए बल्क सैपलिंग की आवश्यकता होगी (यू.एन.एफ.सी.)।

[kūt (मिनरल)% एक प्राकृतिक रूप से उत्पन्न होने वाला पदार्थ है जो एक ठोस और अकार्बनिक/अजैवी है तथा एक रासायनिक फार्मूले द्वारा दर्शाया जाता है और उसकी एक व्यवस्थित आणुविक संरचना होती है। यह चट्टान से अलग होता है जो खनिज अथवा गैर-खनिजों का एक सम्मूचय होता है और उसमें कोई विशिष्ट रासायनिक संयोजन नहीं होता है। अधिकांश खनिजों में एक अथवा अधिक धातुएं पदार्थ के रूप में होती हैं।

[kūt l ā k/ku ½eujy fj l k ℓ% एक खनिज स्रोत आर्थिक महत्व के ठोस खनिजों का सम्मूचय अथवा उपस्थिति पृथ्वी के पृष्ठ पर ऐसे रूप, ग्रेड, अथवा गुणवत्ता और मात्रा में होती है कि उसके वास्तविक आर्थिक निष्कर्षण के पर्याप्त संभावनाएं हैं। (अंतर्राष्ट्रीय खनन तथा धातु परिषद अर्थात् आई.सी.एम.एम.)

[kūt HĀĳ ½Flok v; Ld HĀĳ ℓ% खनिज भंडार अथवा अयस्क भंडार आर्थिक रूप से खनन योग्य किसी खनिज संसाधन (रिसोर्स) का भाग होता है। (आई.सी.एम.एम.)

[kūt v; Ld ½eujy vĳ ℓ% अयस्क एक चट्टान अथवा चट्टानी पदार्थ के किस्म का होता है जिसमें धातुओं सहित महत्वपूर्ण तत्वों वाले पर्याप्त खनिज मिले होते हैं जिन्हें खनन क्रियाओं के माध्यम से उस चट्टान से निकाला जा सकता है। एक अयस्क पिंड ऐसी चट्टानी सामग्रियों का सम्मूचय होता है।

[kūt hĳ.ℓ% खनिजीकरण ऊष्म, दबाव रासायनिक प्रतिक्रिया, तलछटीकरण आदि की भूवैज्ञानिक प्रक्रियाओं के कारण अपने सामान्य प्रचुरता से अधिक खनिज के गैर-खनिजीकरण सामग्री अथवा संकेन्द्रण में से किसी खनिज के निर्माण (फोरमेशन) की प्रक्रिया है।

[kūt mi flĳr ½eujy vDĳĳ ℓ% यह खनिजीकरण का एक संकेत है जिसकी आगे जांच पड़ताल करना लाभप्रद है। खनिज उपस्थिति एक अथवा अधिक खनिजों की उपस्थिति का केवल संकेत देता है किन्तु किसी मात्रा के माप अथवा टन भार, ग्रेड अथवा गुणवत्ता का अनुमान नहीं है और इस प्रकार उसे किसी खनिज संसाधन का भाग अभी माना नहीं जा सकता। (यू.एन.एफ.सी.)

[kūt HĀĳ ½eujy fMi kĳ Vℓ% एक सापेक्ष रूप से उच्च संकेन्द्रण खनिज उपस्थिति।

[kuu dk ℓ% खनन कार्य किसी खनिज को प्राप्त (अर्थात् अधिप्राप्त) करने के प्रयोजन के लिए आरंभ किया गया एक कार्य है। इनमें आमतौर पर अयस्क का निष्कर्षण और उसके बाद उस अयस्क में से खनिजों की प्राप्ति के लिए उसकी प्रोसेसिंग करना। (एम.एम.डी.आर. एक्ट, 1957)

[kuu i Vĳk ½elbZuā ylt ℓ% खनन कार्य आरंभ करने के प्रयोजन के लिए प्रदान किया गया कोई पट्टा, तथा इसमें एक उप-पट्टा शामिल है। (एम.एम.डी.आर. एक्ट, 1957)

i wĳk k (प्रोस्पेक्टिंग): खनिज भंडारों के गवेषण, पता लगाने अथवा प्रमाणित करने के प्रयोजन के लिए आरंभ किया गया कोई कार्य। इसमें भूरसायन और भूभौतिकीय सर्वेक्षण तथा ड्रिलिंग शामिल हैं। (एम.एम.डी.आर. एक्ट, 1957)।

पूर्वक्षण अनेक खनिज संभावना के क्षेत्रों में से उन खनिज संसाधनों पर **Ofed** प्रक्रिया द्वारा ध्यान केन्द्रित करता है, जहाँ खनिज भंडार होने की अधिक सम्भावना है। इसमें उपयोग की गई पद्धतियां हैं आउटक्रॉप की पहचान करना, भूवैज्ञानिक मानचित्रण तथा परोक्ष पद्धतियां जैसे भूवैज्ञानिक और भूरसायनिक अध्ययन, सीमित ट्रेचिंग, ड्रिलिंग और नमूना परीक्षण (सैंपलिंग) की जाती है। उद्देश्य यह है कि ऐसे भंडार का पता लगाया जाए जो आगे के गवेषण के लिए लक्ष्य होगा। मात्राओं का अनुमान भूवैज्ञानिक, भूभौतिकी और भूरसायन परिणामों के विवेचन के आधार पर अनुमानित होता है। (यू.एन.एफ.सी.)

टिप्पणी: एम.एम.डी.आर. एक्ट के अधीन प्रदान किए गए पूर्वक्षण लाइसेंस में सामान्य गवेषण और विस्तृत गवेषण दोनों की अनुमति है।

Vlgh l oꝛk k ½j dklbl d ½% यह क्षेत्रीय, हवाई, भूभौतिकी अथवा भूरसायनिक सर्वेक्षण तथा भूवैज्ञानिक

मानचित्रण के माध्यम से किसी खनिज व प्रासंगिक पूर्वक्षण के लिए किए गए कार्य हैं किन्तु इसमें पिटिंग, ट्रेचिंग, ड्रिलिंग अथवा उप-सतही निष्कर्षण शामिल नहीं है। (एम.एम.डी.आर. एक्ट, 1957)

टोही सर्वेक्षण क्षेत्रीय भूवैज्ञानिक अध्ययनों, क्षेत्रीय भूवैज्ञानिक मानचित्रण, हवाई तथा परोक्ष पद्धतियों, प्राथमिक फील्ड निरीक्षण, और साथ ही भूवैज्ञानिक अनुमान तथा एक्स्ट्रापोलेशन पर आधारित क्षेत्रीय स्केल पर विस्तारित खनिजीकरण के क्षेत्रों का पता लगाने वाला अध्ययन है। इसका उद्देश्य खनिज भंडार की पहचान की दिशा में अग्रिम जांच हेतु उपयुक्त खनिजीकृत क्षेत्रों का पता लगाना है। यदि मात्राओं के पर्याप्त आंकड़े उपलब्ध हों तभी अनुमान तैयार किए जाने चाहिए। (यू.एन.एफ.सी.)।

Appendix 2: Excerpt from Supreme Court Judgment dated August 25, 2014 in Writ Petition (Crl.) No. 120 of 2012

98. In *Natural Resources Allocation Reference*, the Constitution Bench said that reading auction as a constitutional mandate would be impermissible because such an approach may distort another constitutional principle embodied in Article 39(b). In the main judgment, with reference to Article 39(b), the Court stated as follows:

113 “...The disposal of natural resources is a facet of the use and distribution of such resources. Article 39(b) mandates that the ownership and control of natural resources should be so distributed so as to best subserve the common good. Article 37 provides that the provisions of Part IV shall not be enforceable by any court, but the principles laid down therein are nevertheless fundamental in the governance of the country and it shall be the duty of the State to apply these principles in making laws. Therefore, this Article, in a sense, is a restriction on “distribution” built into the Constitution. But the restriction is imposed on the object and not the means. The overarching and underlying principle governing “distribution” is furtherance of common good. But for the achievement of that objective, the Constitution uses the generic word “distribution”. Distribution has broad contours and cannot be limited to meaning only one method, i.e., auction. It envisages all such methods available for distribution/allocation of natural resources which ultimately subserve the ‘common good.’

115. It can thus be seen from the aforequoted paragraphs that the term “distribute” undoubtedly, has wide amplitude and encompasses all manners and methods of distribution, which would include classes, industries, regions, private and public

sections, etc. Having regard to the basic nature of Article 39(b), a narrower concept of equality under Article 14 than that discussed above, may frustrate the broader concept of distribution, as conceived in Article 39(b). There cannot, therefore, be a cavil that “common good” and “larger public interests” have to be regarded as constitutional reality deserving actualisation.

119. The norm of “common good” has to be understood and appreciated in a holistic manner. It is obvious that the manner in which the common good is best subserved is not a matter that can be measured by any constitutional yardstick—it would depend on the economic and political philosophy of the Government. Revenue maximization is not the only way in which the common good can be subserved. Where revenue maximization is the object of a policy, being considered qua that resource at that point of time to be the best way to subserve the common good, auction would be one of the preferable methods, though not the only method. Where revenue maximization is not the object of a policy of distribution, the question of auction would not arise. Revenue considerations may assume secondary consideration to developmental considerations.

120. Therefore, in conclusion, the submission that the mandate of Article 14 is that any disposal of a natural resource for commercial use must be for revenue maximization, and thus by auction, is based neither on law nor on logic. There is no constitutional imperative in the matter of economic policies—Article 14 does not predefine any economic policy as a constitutional mandate. Even the mandate of Article 39(b) imposes no restrictions on the means adopted to subserve the public good and uses the broad term “distribution”, suggesting that the methodology of distribution is not fixed. Economic logic establishes that alienation/allocation of

natural resources to the highest bidder may not necessarily be the only way to subserve the common good, and at times, may run counter to public good. Hence, it needs little emphasis that disposal of all natural resources through auctions is clearly not a constitutional mandate.

99. In light of the above legal position, the argument that auction is a best way to select private parties as per Article 39(b) does not merit acceptance. The emphasis on the word “best” in Article 39(b) by the learned senior counsel for the intervener does not deserve further discussion in light of the legal position expounded by the Constitution Bench in *Natural*

Resources Allocation Reference [*Natural Resources Allocation, In re*, Special Reference No.1 of 2012; {(2012) 10 SCC 1}] with reference to Article 39(b). We are fortified in our view by a recent decision of this Court (3-Judge Bench) in *Goa Foundation v. Union of India and Others*; [(2014) 6 SCC 590] wherein following *Natural Resources Allocation Reference*, it is stated, “...it is for the State Government to decide as a matter of policy in what manner the leases of these mineral resources would be granted, but this decision has to be taken in accordance with the provisions of the MMDR Act and the Rules made thereunder and in consonance with the constitutional provisions...”.

टेरी विशिष्ट क्षेत्रों में अपने अनुसंधान कार्य से संबंधित नीतिगत सारांश भी प्रकाशित करता है। ये सारांश संसद सदस्यों, नीति निर्धारकों, विनियामकों, क्षेत्रीय विशेषज्ञों, सिविल सोसाइटियों तथा समाचार जगत को उपलब्ध कराए जाते हैं। ये सारांश <http://www.teriin.org/policybrief/> पर उपलब्ध हैं। इसका उद्देश्य मुख्य विषयों पर फोकस करना और व्यापक परिचर्चा तथा विचार-विमर्श को प्रोत्साहित करना है। हमें आपकी टिप्पणियों और सुझावों का इंतजार है।

टेरी (TERI) के नीतिगत सारांश तथा परिचर्चा प्रस्ताव

क्र.सं. शीर्षक

दिनांक

1. Perspectives on a Water Resource Policy for India	October 2014
2. Advancement of Fuel Quality and Vehicle Emissions Norms to Improve Urban Air Quality in India	September 2014
3. Tax Regime for Improved Cookstoves and Its Implications	September 2014
4. Proliferation of Cars in Indian Cities: Let Us Not Ape the West	June 2014
5. Climate Proofing Indian Cities: A Policy Perspective	March 2014
6. India and Sustainable Development Goals	December 2013
7. Engagement with Sustainability Concerns in Public Procurement in India: Why and How	August 2013
8. Shale Gas in India: Look Before You Leap	June 2013
9. Petroleum Product Pricing Reforms in India: Are We on the Right Track?	March 2013
10. Enhancing Water use Efficiency of Thermal Power Plants in India: Need for Mandatory Water Audits	December 2012
11. Governance of Mining in India: Responding to Policy Deficits	June 2012
12. Don't Tinker with the Clock to Save Energy	August 2011
13. India's Coal Reserves are Vastly Overstated: Is Anyone Listening?	March 2011
14. Critical Non-fuel Minerals Security: Why India Urgently Needs to have a Policy in Place	December 2010
15. Strengthening Agricultural Biotechnology Regulation in India	September 2010

इस प्रकाशन की अधिक जानकारी के लिए संपर्क करें

निधि श्रीवास्तव

दी एनर्जी एंड रिसोर्सिंस इन्स्टीट्यूट (टेरी)
दरबारी सेठ ब्लॉक, आईएचसी कॉम्प्लेक्स,
लोधी रोड, नई दिल्ली-110003

दूरभाष : 24682100 or 41504900

फैक्स : 24682144 or 24682145

वेब : www.teriin.org

ईमेल: nidhis@teri.res.in



The Energy and Resources Institute

