

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ ĐẦU TƯ NĂNG LƯỢNG XANH, NĂNG LƯỢNG SẠCH, NĂNG LƯỢNG TÁI TẠO Ở VIỆT NAM

● DOÃN HỒNG NHUNG - NGUYỄN THANH HẢI

TÓM TẮT:

Trong lĩnh vực đầu tư năng lượng xanh, năng lượng sạch, năng lượng tái tạo, pháp luật về cơ chế khuyến khích hiện nay bao gồm chính sách giá ưu đãi mua điện Feed-in-Tariff (FiT), cơ chế ưu tiên mua điện từ các nguồn này, cùng với các ưu đãi khác về thuế, đầu tư, sử dụng đất. Pháp luật và cơ chế, chính sách hiện hành đã thu hút nhiều thành phần kinh tế tư nhân tham gia đầu tư vào lĩnh vực này và đạt được những thành tựu nhất định. Song trong giai đoạn mới tới đây, hệ thống pháp luật còn có thể tiếp tục hoàn thiện hơn nữa để đảm bảo tính đồng bộ, hiệu lực, hiệu quả trong việc áp dụng và thực thi pháp luật, góp phần đạt được các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội - môi trường của nước ta. Bài viết đánh giá và đưa ra giải pháp hoàn thiện pháp luật về khuyến khích đầu tư năng lượng xanh, năng lượng sạch, năng lượng tái tạo ở Việt Nam.

Từ khóa: Pháp luật, năng lượng tái tạo, năng lượng xanh, năng lượng sạch.

I. Đặt vấn đề

Việt Nam được đánh giá là quốc gia có tiềm năng về năng lượng xanh (NLX), năng lượng sạch (NLS), năng lượng tái tạo (NLTT), đặc biệt là các nguồn năng lượng từ sức gió, năng lượng mặt trời, sinh khối. Các nguồn năng lượng này đóng vai trò ngày càng quan trọng trong bối cảnh hiện nay, góp phần đảm bảo nhiều mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội - môi trường, góp phần đảm bảo an ninh năng lượng, ứng phó với biến đổi khí hậu, thực hiện tăng trưởng xanh và phát triển bền vững.

Thông qua việc áp dụng cơ chế biểu giá mua điện ưu đãi (Feed-in-Tariff (FiT)), trong thời gian vừa qua, Việt Nam đã thu hút khu vực tư nhân đầu tư, phát triển các dự án này, đặc biệt là các dự án điện mặt trời trên mặt đất nối lưới, hệ thống điện mặt trời mái nhà, điện gió trên bờ và điện gió ngoài khơi và điện sinh khối.

Mặc dù vậy, nước ta đang gặp những khó khăn và thách thức nhất định về đầu tư lưới điện để tích hợp các nguồn năng lượng điện này. Khung chính sách cũng còn có một số vấn đề nhất định có thể cải thiện, bao gồm cơ chế chia sẻ rủi ro

theo hợp đồng mua bán điện (HĐMBĐ); quy trình cấp phép bổ sung dự án vào quy hoạch, đầu tư, phát triển và xây dựng dự án còn tốn nhiều thời gian và phức tạp.

Trong giai đoạn tới đây, Việt Nam có thể tiếp tục hoàn thiện hơn nữa hệ thống pháp luật để đảm bảo thích ứng và phù hợp hơn với tình hình mới, đảm bảo tính đồng bộ, hiệu lực và hiệu quả hơn trong việc thực thi và áp dụng pháp luật. Trong khuôn khổ bài viết này, chúng tôi muốn đề cập những giải pháp hoàn thiện pháp luật về khuyến khích đầu tư NLX, NLS, NLTT trong tình hình mới.

2. Tổng quan chính sách về các nguồn năng lượng sạch, năng lượng xanh và năng lượng tái tạo

Luật Bảo vệ môi trường 2014 đưa ra khái niệm: “Năng lượng tái tạo là năng lượng được khai thác từ nước, gió, ánh sáng mặt trời, địa nhiệt, sóng biển, nhiên liệu sinh học và các nguồn tài nguyên năng lượng có khả năng tái tạo khác”. Khái niệm năng lượng xanh và năng lượng sạch thường được sử dụng để phân biệt các nguồn năng lượng khi đánh giá tác động của năng lượng đến môi trường.

Theo Quyết định số 2068/QĐ-TTg ngày 25 tháng 11 năm 2015 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Chiến lược phát triển năng lượng tái tạo đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050, một trong các quan điểm phát triển là “chú trọng sử dụng các công nghệ đã được kiểm chứng trong lĩnh vực năng lượng tái tạo, như thủy điện, năng lượng gió, năng lượng mặt trời, năng lượng sinh khối, khí sinh học để phát triển các nguồn năng lượng tái tạo cung cấp có hiệu quả điện năng cho hệ thống điện quốc gia và nhiệt năng cho nhu cầu nhiệt trong sản xuất và sinh hoạt”.

Các nguồn năng lượng này ngày càng đóng một vai trò quan trọng trong bối cảnh hiện nay. Việc khai thác và sử dụng các nguồn năng lượng từ nhiên liệu hóa thạch từ than đá và dầu khí đang dần cạn kiệt. Trong bối cảnh đó, việc sản xuất và sử dụng các nguồn NLX, NLS, NLTT cho thấy nhiều lợi ích, bao gồm: góp phần tích cực giảm thiểu tác động đến môi trường, biến đổi khí hậu,

góp phần bảo đảm an ninh năng lượng, góp phần phát triển kinh tế - xã hội đất nước, góp phần giải quyết việc làm, nâng cao trình độ cho người lao động trong nước.

3. Đánh giá về đầu tư năng lượng xanh, năng lượng sạch, năng lượng tái tạo

Việt Nam đã thu hút đáng kể việc đầu tư vào phát triển NLX, NLS, NLTT với những chính sách gần đây, đặc biệt là điện gió và điện mặt trời. Quy mô vốn và chất lượng dự án có những tăng trưởng nhất định, góp phần tạo việc làm, thu nhập cho người lao động; nâng cao trình độ, năng lực sản xuất; tăng thu ngân sách nhà nước, góp phần ổn định kinh tế vĩ mô; thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế, đổi mới mô hình tăng trưởng.

Về mặt pháp lý, Việt Nam phần nào đã có những thành công nhất định khi áp dụng một số biện pháp pháp lý để khuyến khích đầu tư NLX, NLS, NLTT. Về cơ chế chính sách chung, Việt Nam đã thể hiện chính sách khuyến khích phát triển NLTT trong cơ chế chính sách tổng thể một cách rõ ràng.

Để triển khai chính sách đó, nước ta đã áp dụng chính sách ưu đãi về giá mua bán điện FiT, cơ chế bảo đảm việc mua điện bởi Nhà nước thông qua EVN, cơ chế mua bán điện được thực hiện thông qua HĐMBĐ mẫu, ưu tiên đấu nối với hệ thống điện quốc gia.

Ngoài ra, Việt Nam đã áp dụng các chính sách hỗ trợ khác, bao gồm: chính sách ưu đãi và hỗ trợ về tín dụng và đầu tư; ưu đãi về thuế nhập khẩu, thuế thu nhập doanh nghiệp; ưu đãi về sử dụng đất và tài nguyên: miễn, giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, tiền thuê mặt nước để đầu tư và phát triển.

4. Những khó khăn, thách thức và tồn tại hiện nay khi thực thi pháp luật điều chỉnh việc đầu tư vào năng lượng xanh, năng lượng sạch, năng lượng tái tạo

Thứ nhất, về vấn đề lập quy hoạch và hoạch định chính sách vĩ mô, Việt Nam đang rà soát và đánh giá việc thực hiện Tổng sơ đồ VII điều chỉnh để lập Quy hoạch phát triển điện lực quốc gia mới cho giai đoạn 2021 - 2030 với tầm nhìn đến năm 2045 (Tổng Sơ đồ VIII). Trong bối cảnh

đó, một số vấn đề đang được quan tâm bao gồm: chính sách giá điện ưu đãi hợp lý, vấn đề an ninh năng lượng, tính ổn định và khả năng hấp thụ các nguồn điện vào lưới điện trên phạm vi cả nước.

Về công tác quy hoạch, có phát sinh những vấn đề trong việc lập quy hoạch và bổ sung các dự án năng lượng và điện vào triển khai; có sự thiếu đồng bộ giữa quy hoạch phát triển điện lực với quy hoạch các lĩnh vực hạ tầng khác; quy trình xem xét, phê duyệt điều chỉnh, bổ sung quy hoạch thường kéo dài và tốn thời gian.

Thứ hai, về sự đồng bộ của khung pháp luật hiện hành, các dự án NLX, NLS, NLTT được điều chỉnh bởi nhiều luật khác nhau và nhiều văn bản pháp luật hướng dẫn thi hành.

Khung pháp lý hiện tại về NLX, NLS, NLTT đã cơ bản, song chưa đủ hoàn chỉnh và ổn định về mặt dài hạn. Điều này phát sinh một số vấn đề chính, bất cập sau đây trong quá trình triển khai.

Đối với các nguồn NLX, NLS, NLTT cụ thể, Thủ tướng Chính phủ và Bộ Công Thương đã ban hành các quyết định, thông tư cụ thể để khuyến khích đầu tư phát triển. Quy định hiện nay phải tham chiếu đến các quy định chung của nhiều luật khác nhau, trong đó có Luật Điện lực, Luật Quy hoạch, Luật Đầu tư, Luật Đất đai, Luật Xây dựng... Những luật này và các nghị định hướng dẫn của các luật đó có hiệu lực pháp lý cao hơn, nên dẫn đến hiệu lực, hiệu quả khi áp dụng trên thực tế chưa cao, hay còn có những khó khăn trong quá trình áp dụng.

Ngoài ra, còn có khó khăn cho việc bổ sung các cơ chế mới cho đầu tư và phát triển các dự án NLX, NLS, NLTT. Chẳng hạn, cơ chế đấu thầu giá điện cạnh tranh là một cơ chế để giảm chi phí đầu tư, phát điện, giảm giá thành sản xuất điện năng, tăng tính cạnh tranh và tính minh bạch của thị trường. Tuy nhiên, quy định hiện hành chưa có hướng dẫn cụ thể về cơ chế này, nên hiện nay vẫn chưa được triển khai và áp dụng.

Một ví dụ khác là cơ chế HĐMĐ trực tiếp với bên mua điện tư nhân. Hiện nay, các doanh nghiệp tư nhân (nhất là các doanh nghiệp sản xuất, kinh doanh tiêu thụ điện lớn) có mong muốn mua điện từ nguồn NLX, NLS, NLTT trực tiếp từ

các nhà sản xuất điện tư nhân (ngoài phương án mua điện từ EVN). Đây là một mô hình thu hút đầu tư tư nhân trên thế giới vào lĩnh vực NLTT. Hiện nay, quy định hiện hành chưa có hướng dẫn về cơ chế mua bán điện trực tiếp.

Thứ ba, về quy trình cấp phép đầu tư, phát triển, xây dựng, vận hành dự án, đối với các dự án NLTT, hầu hết các dự án đã và đang triển khai đầu tư theo hình thức đầu tư tư nhân chủ yếu và phổ biến hơn là đầu tư theo hình thức PPP hay đầu tư công do thời gian đầu tư ngắn.

Quy trình hiện nay vẫn còn tiêu tốn nhiều thời gian và phức tạp đối với các nhà đầu tư tư nhân, trong đó có các thủ tục về đất đai, công tác giải phóng mặt bằng thường khó khăn, tốn nhiều thời gian. Điều này ảnh hưởng đến năng lực cạnh tranh về môi trường đầu tư ở Việt Nam. Môi trường đầu tư kinh doanh, năng lực cạnh tranh tuy đã được cải thiện, nhưng vẫn còn hạn chế: chất lượng, hiệu quả thu hút và quản lý đầu tư chưa thực sự cao.

Thứ tư, về khung pháp lý về hợp đồng và giao dịch, doanh nghiệp dự án là đơn vị trung tâm trong việc tham gia vào các quan hệ hợp đồng với các bên khác có liên quan. Trong các hợp đồng dự án, HĐMĐ có vai trò và tầm quan trọng đặc biệt. HĐMĐ hiện nay còn có một số quan ngại nhất định từ khu vực tư nhân về cơ chế chia sẻ và phân bổ rủi ro hợp đồng. Mặt khác, tính rõ ràng và chắc chắn về mặt phân bổ, quản lý các rủi ro là điều quan trọng để đảm bảo thành công.

Thứ năm, về chính sách giá điện, pháp luật hiện hành quy định về mức giá mua điện FiT đối với từng nguồn năng lượng mà Việt Nam có tiềm năng tốt, bao gồm điện mặt trời, điện gió; điện sinh khối, điện từ chất thải rắn; thủy điện nhỏ. Để có thể hoạch định và đưa ra các chính sách giá có tính dài hạn và dự báo tốt hơn không phải là điều dễ dàng.

Ngoài ra, thực tế hiện nay còn có những khó khăn chung khác, bao gồm: hạ tầng kinh tế - xã hội, nguồn nhân lực chất lượng cao chưa đáp ứng yêu cầu; hệ thống tổ chức bộ máy và năng lực thu hút, quản lý đầu tư còn có khó khăn, phân tán, chưa đáp ứng được đầy đủ yêu cầu.

5. Giải pháp hoàn toàn thiện pháp luật về khuyến khích đầu tư năng lượng xanh, năng lượng sạch, năng lượng tái tạo

Thứ nhất, để đảm bảo sự đồng bộ, nâng cao hiệu lực, hiệu quả pháp lý của khung pháp luật hiện hành, Việt Nam có thể cân nhắc xây dựng một bộ luật cụ thể để khuyến khích đầu tư, phát triển NLX, NLS, NLTT. Luật này sẽ góp phần giải quyết các vấn đề bất cập phát sinh không thống nhất, đồng bộ giữa các văn bản pháp luật, cũng như bổ sung hướng dẫn những cơ chế mới (cơ chế đấu thầu cạnh tranh điện mặt trời và điện gió và cơ chế mua bán điện trực tiếp (DPPA)).

Thứ hai, về quy trình cấp phép đầu tư, phát triển, xây dựng, vận hành dự án, Việt Nam nên tiếp tục cải cách thủ tục hành chính, trong đó có việc thực hiện cơ chế một cửa liên thông, cơ chế phối hợp giữa các cơ quan quản lý Nhà nước khác nhau khi thực hiện các thủ tục về đầu tư, quy hoạch, đất đai, xây dựng, để cắt giảm các chi phí hành chính và nâng cao năng lực cạnh tranh, hiệu quả đầu tư của khu vực tư nhân, cũng như hiệu quả quản lý nhà nước trong lĩnh vực này. Trong các thủ tục đó, việc đơn giản hóa quy trình và rút ngắn thời gian lập quy hoạch và bổ sung các dự án vào quy hoạch là một trong các nhóm thủ tục nên được cải thiện sớm.

Thứ ba, về khung pháp lý về hợp đồng và giao dịch, một trong các giải pháp có thể cân nhắc đó là cải thiện hơn nữa cơ chế chia sẻ rủi ro trong các HĐMBĐ mẫu đối với điện gió, điện mặt trời, điện sinh khối, điện từ chất thải rắn, thủy điện nhỏ. Chính sách này cũng gắn liền với việc thu hút vốn vay từ các tổ chức tài chính nước ngoài khi số lượng và quy mô các dự án tăng thêm.

Thứ tư, về chính sách giá điện, Việt Nam có thể kết hợp chính sách ưu đãi, hỗ trợ với cơ chế thị trường và lập chính sách giá điện FIT ưu đãi nên ổn định, minh bạch, có tính dự báo cao để tạo niềm tin cho các nhà đầu tư tư nhân đầu tư lâu dài và bền vững ở Việt Nam. Việc xây dựng cơ chế chính sách cụ thể về giá điện cũng cần gắn liền với các chiến lược, mục tiêu phát triển kinh tế, xã hội, môi trường, tăng trưởng xanh, phát

triển bền vững để đảm bảo việc phát triển thị trường được bền vững và ổn định, sử dụng tài nguyên một cách hợp lý và khoa học.

Thứ năm, về giải pháp nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật, Việt Nam có thể cân nhắc lập quy hoạch minh bạch, hiệu quả và thống nhất để tạo sự thuận lợi và nâng cao hiệu quả hoạt động đầu tư và phát triển; nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về lĩnh vực này; thực hiện hiệu quả và minh bạch các chính sách hỗ trợ tài chính; đầu tư phát triển nguồn nhân lực cho thị trường; nâng cao hiệu quả và hoàn thiện cơ chế, chính sách hỗ trợ thị trường và công nghệ; tăng cường công tác thông tin tuyên truyền; duy trì và tăng cường hợp tác quốc tế trong lĩnh vực này.

Thứ sáu, về hoạch định chính sách vĩ mô, Việt Nam có thể tiếp tục thực hiện định hướng phát triển theo Chiến lược phát triển năng lượng tái tạo, trong đó có việc tập trung nguồn lực, khai thác và sử dụng tối đa tiềm năng NLTT trong nước bằng những công nghệ tiên tiến, phù hợp với điều kiện thực tế của từng vùng miền, mang lại hiệu quả cao về kinh tế, xã hội và môi trường. Việt Nam có thể phát triển mạnh mẽ thị trường công nghệ NLTT, ngành công nghiệp sản xuất máy móc thiết bị, cung cấp dịch vụ NLTT trong nước; tăng cường tiềm lực cho nghiên cứu, phát triển và ứng dụng các dạng NLTT mới.

Việt Nam có thể bổ sung và hoàn thiện hệ thống các quy định pháp luật về phát triển điện thông minh (smart power), bao gồm lưới điện thông minh (smart grid) và ứng dụng công nghệ thông tin vào ngành năng lượng điện, sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả (energy efficiency) trong nền kinh tế; đầu tư vào hệ thống lưu trữ điện năng (energy storage) phù hợp với tình hình phát triển của thị trường.

Việc đẩy mạnh phát triển và sử dụng nguồn NLX, NLS, NLTT và tăng nguồn cung cấp năng lượng trong nước sẽ góp phần thực hiện nhiều mục tiêu kinh tế - xã hội - môi trường của đất nước, góp phần đảm bảo an ninh năng lượng, ứng phó với biến đổi khí hậu, bảo vệ môi trường và tăng trưởng bền vững ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Bộ Công Thương (2019), Thông tư số 02/2019/TT-BCT ngày 15 tháng 01 năm 2019 quy định thực hiện phát triển điện gió và Hợp đồng mua bán điện mẫu cho các dự án điện gió, Hà Nội.
2. Đoàn Hồng Nhung (2015), Quyền con người trong lĩnh vực tài nguyên - môi trường với vấn đề phát triển bền vững ở Việt Nam, Nhà xuất bản Tư pháp.
3. Quốc hội (2014), Luật Bảo vệ môi trường, Hà Nội.
4. Thủ tướng Chính phủ (2019), Quyết định số 39/2018/QĐ-TTg sửa đổi, bổ sung một số điều của Quyết định 37/2011/QĐ-TTg về cơ chế hỗ trợ phát triển các dự án điện gió tại Việt Nam, Hà Nội.
5. Thủ tướng Chính phủ (2016), Quyết định số 428/QĐ-TTg ngày 18 tháng 3 năm 2016 về việc phê duyệt điều chỉnh Quy hoạch phát triển điện lực quốc gia giai đoạn 2011-2020 có xét đến năm 2030, Hà Nội.
6. Thủ tướng Chính phủ (2015), Quyết định số 2068/QĐ-TTg về việc phê duyệt Chiến lược phát triển năng lượng tái tạo của Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050, Hà Nội.

Ngày nhận bài: 16/9/2019

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 26/9/2019

Ngày chấp nhận đăng bài: 6/10/2019

Thông tin tác giả:

1. PGS. TS. ĐOÀN HỒNG NHUNG

Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội

2. NGUYỄN THANH HẢI

IMPROVING THE LEGAL FRAMEWORK RELATED TO INVESTMENTS IN GREEN ENERGY, CLEAN ENERGY AND RENEWABLE ENERGY IN VIETNAM

● Assoc. Prof. Ph.D DOAN HONG NHUNG

Faculty of Law, Vietnam National University - Hanoi

● NGUYEN THANH HAI

ABSTRACT:

In the field of green energy, clean energy and renewable energy investment, the current legal framework, policies and mechanism of Vietnam covers the policies on Feed-in-Tariff (FiT), prioritized purchase of power from green, clean and renewable energy sources and incentives on tax and duties, investment and land use. The current legal framework, policies and mechanism have attracted several parts of the private sector to invest in the green, clean and renewable energy sector with certain achievements. However, it remains necessary for this legal framework to be improved further to ensure the consistency, efficiency and effectiveness of the policies in practice, contributing to Vietnam's socio-economic growth with environmental objectives.

Keywords: Law, renewable energy, green energy, clean energy.