Tài liệu này phục vụ hoạt động thẩm định của Bộ Tư pháp

BỘ CÔNG THƯƠNG	**CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM** **Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**
Số: 4003/TTr-BCT	*Hà Nội, ngày 11 tháng 6 năm 2024*

TỜ TRÌNH

Dự án Luật Điện lực (sửa đổi)

Kính gửi: Chính phủ

Thực hiện quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (sửa đổi, bổ sung năm 2020), Bộ Công Thương kính trình Chính phủ dự án Luật Điện lực (sửa đổi) như sau:

I. SỰ CẦN THIẾT BAN HÀNH LUẬT ĐIỆN LỰC (SỬA ĐỔI)

1. Cơ sở chính trị, pháp lý

- Nghị quyết số 55-NQ/TW ngày 11 tháng 02 năm 2020 của Bộ Chính trị về định hướng Chiến lược phát triển năng lượng quốc gia của Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 (sau đây viết tắt là Nghị quyết số 55-NQ/TW) đã đưa ra quan điểm chỉ đạo "*nhanh chóng xây dựng thị trường năng lượng đồng bộ, cạnh tranh, minh bạch, đa dạng hóa hình thức sở hữu và phương thức kinh doanh; áp dụng giá thị trường đối với mọi loại hình năng lượng*" (khoản 1 Phần II Nghị quyết số 55-NQ/TW) nhằm thực hiện mục tiêu tổng quát "*Xây dựng thị trường năng lượng cạnh tranh, minh bạch, hiệu quả, phù hợp với thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa*" (điểm a khoản 2 Phần II Nghị quyết số 55-NQ/TW). Theo đó, Nghị quyết số 55-NQ/TW giao nhiệm vụ phải đổi mới cơ chế, chính sách, phát triển thị trường năng lượng đồng bộ, liên thông, hiện đại và hiệu quả, phù hợp với định hướng xã hội chủ nghĩa, cụ thể: "*cần phát triển thị trường năng lượng đồng bộ, liên thông giữa các phân ngành điện, than, dầu khí và năng lượng tái tạo, kết nối với thị trường khu vực và thế giới*" và "*sửa đổi, hoàn thiện các luật chuyên ngành về dầu khí, điện lực, sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả và các luật khác liên quan đến ngành năng lượng để làm cơ sở thực hiện hiệu quả hơn cơ chế thị trường*" (khoản 6 Phần III Nghị quyết số 55-NQ/TW).

Nghị quyết số 55-NQ/TW cũng đề ra hàng loạt nhiệm vụ và giải pháp đối với lĩnh vực năng lượng tái tạo như xây dựng các cơ chế, chính sách đột phá để khuyến khích và thúc đẩy phát triển mạnh mẽ các nguồn năng lượng tái tạo nhằm thay thế tối đa các nguồn năng lượng hoá thạch; ưu tiên sử dụng năng lượng gió và mặt trời cho phát điện; khuyến khích đầu tư xây dựng các nhà máy điện sử dụng rác thải đô thị, sinh khối và chất thải rắn đi đôi với công tác bảo vệ môi trường và phát triển kinh tế tuần hoàn; xây dựng chính sách hỗ trợ và cơ chế đột phá cho phát triển điện gió ngoài khơi gắn với triển khai thực hiện Chiến lược biển Việt Nam; khuyến khích phát triển điện mặt trời áp mái sau khi các quy định khuyến khích về cơ chế giá FIT hết hiệu lực và có cơ chế cho phép phát triển các

nhà máy điện sản xuất tại chỗ, tự cung cấp trong các khu, cụm công nghiệp, khu chế xuất nhằm khuyến khích các hộ gia đình, doanh nghiệp lắp đặt điện mặt trời mái nhà tự dùng, thúc đẩy huy động nguồn lực xã hội, góp phần giảm bớt áp lực huy động tài chính cho Nhà nước. Đối với mục tiêu không thực hiện bù chéo: Nghị quyết số 55-NQ/TW đưa ra định hướng "không thực hiện bù chéo giá điện giữa các nhóm khách hàng, giữa các vùng miền". Vì vậy, cần thiết bổ sung quy định chính sách về việc giảm dần tiến tới xóa bỏ bù chéo giá điện giữa các nhóm khách hàng không tham gia thị trường bán lẻ điện cạnh tranh (là khách hàng chưa đủ điều kiện tham gia hoặc không lựa chọn tham gia mua bán điện trên thị trường bán lẻ điện cạnh tranh), giữa các vùng miền phù hợp với cấp độ phát triển của thị trường điện.

Nghị quyết số 55-NQ/TW đưa ra định hướng *"Nghiên cứu, thực hiện luật hóa việc điều hành giá điện"*. Vì vậy, cần sửa đổi nội dung về thẩm quyền quy định cơ chế điều chỉnh giá (bán lẻ điện), theo đó *Chính phủ quy định cơ chế điều chỉnh giá* thay vì Thủ tướng Chính phủ như hiện hành để đảm bảo nguyên tắc chung là Chính phủ đóng vai trò ban hành thể chế pháp luật, cơ chế chính sách về điều chỉnh giá điện, phù hợp với thực tiễn điều chỉnh giá điện thời gian qua, phù hợp với Luật Tổ chức Chính phủ.

- Tại Nghị quyết số 50-NQ/TW ngày 20/8/2019 của Bộ Chính trị về định hướng hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao chất lượng, hiệu quả hợp tác đầu tư nước ngoài đến năm 2030 đã đưa ra "Thu hút đầu tư nước ngoài trong phát triển xanh, chuyển dịch năng lượng". Ngoài ra, định hướng phát triển năng lượng tái tạo trong giai đoạn tới còn được thể hiện qua các Tuyên bố chính trị thiết lập quan hệ đối tác về chuyển đổi năng lượng công bằng – JETP và cam kết của Việt Nam tại các kỳ Hội nghị thượng đỉnh về biến đổi khí hậu của Liên hợp quốc, trong đó có các cam kết phát thải ròng bằng 0 vào năm 2050.

- Hội nghị lần thứ tám Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XI đã ban hành Nghị quyết số 36-NQ/TW ngày 22 tháng 10 năm 2018 về Chiến lược phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045, trong đó định hướng một số chủ trương lớn: "*Đến năm 2030, phát triển thành công, đột phá về các ngành kinh tế biển theo thứ tự ưu tiên: (1) Du lịch và dịch vụ biển; (2) Kinh tế hàng hải; (3) Khai thác dầu khí và các tài nguyên khoáng sản biển khác; (4) Nuôi trồng và khai thác hải sản; (5) Công nghiệp ven biển; (6) Năng lượng tái tạo và các ngành kinh tế biển mới.*".

Đối với Năng lượng tái tạo và các ngành kinh tế biển mới, Nghị quyết số 36-NQ/TW đề ra chủ trương: "*Thúc đẩy đầu tư xây dựng, khai thác điện gió, điện mặt trời và các dạng năng lượng tái tạo khác. Phát triển ngành chế tạo thiết bị phục vụ ngành công nghiệp năng lượng tái tạo, tiến tới làm chủ một số công nghệ, thiết kế, chế tạo và sản xuất thiết bị; <u>ưu tiên đầu tư phát triển năng lượng tái tạo trên các đảo phục vụ sản xuất, sinh hoạt, bảo đảm quốc phòng, an ninh</u>. Quan tâm phát triển một số ngành kinh tế dựa vào khai thác tài nguyên đa dạng sinh học biển như dược liệu biển, nuôi trồng và chế biến rong, tảo, cỏ biển...*".

- Thực hiện Nghị quyết số 55-NQ/TW của Bộ Chính trị, ngày 02 tháng 10

năm 2020, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 140/NQ-CP Chương trình hành động của Chính phủ, trong đó, tại điểm a khoản 2 Phần II có giao Bộ Công Thương: "*Nghiên cứu, đề xuất nội dung sửa đổi, bổ sung để hoàn thiện các quy định trong Luật Điện lực và các văn bản có liên quan về giá điện, điều tiết điện lực, chương trình quốc gia về quản lý nhu cầu điện, chương trình điều chỉnh phụ tải điện và thị trường điện phù hợp với lộ trình thực hiện thị trường điện cạnh tranh*".

- Nghị quyết số 937/NQ-UBTVQH15 ngày 13 tháng 12 năm 2023 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH) về giám sát chuyên đề về việc thực hiện chính sách, pháp luật về phát triển năng lượng giai đoạn 2016-2021 đã đặt ra nhiệm vụ, giải pháp về việc cần có cơ chế giá điện phù hợp trong việc xuất, nhập khẩu điện đối với các nước trong khu vực. Vì vậy, cần thiết bổ sung quy định về việc *có cơ chế giá điện phù hợp trong việc nhập khẩu điện với nước ngoài* vào dự thảo Luật Điện lực sửa đổi.

- Triển khai Nghị quyết số 16/2021/QH15 ngày 27 tháng 7 năm 2021 của Quốc hội về kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 5 năm 2021-2025, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 99/NQ-CP ngày 30 tháng 8 năm 2021 ban hành Chương trình hành động của Chính phủ nhiệm kỳ 2021 - 2026 thực hiện Nghị quyết của Quốc hội về Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2021 -2025. Đối với nhiệm vụ tiếp tục xây dựng, hoàn thiện đồng bộ thể chế phát triển, trước hết là thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, Nghị quyết đã nêu "*Đẩy mạnh rà soát, bổ sung, hoàn thiện các quy định pháp luật không còn phù hợp, chồng chéo, chưa đầy đủ hoặc vướng mắc, nhất là về quy hoạch, đầu tư, kinh doanh, đất đai, tài chính, ngân sách, tài sản công, thuế... theo hướng vướng mắc ở cấp, ngành nào thì cấp, ngành đó chủ động, tích cực sửa đổi, hoàn thiện; nghiên cứu khẩn trương sửa đổi, thay thế các cơ chế, chính sách không còn phù hợp với thực tiễn để tháo gỡ điểm nghẽn và giải quyết những vấn đề tồn đọng gây thất thoát, lãng phí, bảo đảm tổng thể, toàn diện và sự thống nhất trong hệ thống pháp luật*".

- Ngày 16 tháng 6 năm 2022 Quốc hội đã thông qua Nghị quyết số 61/2022/QH15 về việc tiếp tục tăng cường hiệu lực, hiệu quả thực hiện chính sách, pháp luật về quy hoạch và một số giải pháp tháo gỡ khó khăn, vướng mắc, đẩy nhanh tiến độ lập và nâng cao chất lượng quy hoạch thời kỳ 2021 - 2030. Trong đó, Quốc hội giao Chính phủ: "*Tổng kết, đánh giá toàn diện việc thực hiện Luật Quy hoạch và các nội dung có liên quan đến quy hoạch trong các luật, văn bản quy phạm pháp luật để khẩn trương trình Quốc hội sửa đổi, bổ sung Luật Quy hoạch và các luật có liên quan đến quy hoạch nhằm đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước về công tác quy hoạch, bảo đảm đồng bộ, thống nhất của hệ thống pháp luật*". Ngày 26 tháng 8 năm 2022, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 108/NQ-CP thực hiện Nghị quyết số 61/2022/QH15 về việc tiếp tục tăng cường hiệu lực, hiệu quả thực hiện chính sách, pháp luật về quy hoạch và một số giải pháp tháo gỡ khó khăn, vướng mắc, đẩy nhanh tiến độ lập và nâng cao chất lượng quy hoạch thời kỳ 2021 - 2030.

Do đó, cần thiết phải thể chế hóa đầy đủ các nội dung của Nghị quyết số 55-NQ/TW, các chủ trương, chính sách của Đảng tại Luật Điện lực, tổ chức triển

khai và thực hiện các nhiệm vụ của Quốc hội và Chính phủ về rà soát, hoàn thiện quy định pháp luật, tạo sự thống nhất, đồng bộ trong hệ thống pháp luật.

2. Cơ sở thực tiễn

Luật Điện lực năm 2004 (được sửa đổi, bổ sung bởi Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Điện lực năm 2012, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của 11 luật có liên quan đến quy hoạch năm 2018 và Luật số 03/2022/QH15 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đầu tư công, Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư, Luật Đầu tư, Luật Nhà ở, Luật Đấu thầu, Luật Điện lực, Luật Doanh nghiệp, Luật Thuế tiêu thụ đặc biệt và Luật Thi hành án dân sự) đã xây dựng được khuôn khổ pháp lý cho hoạt động điện lực và sử dụng điện, bảo vệ được lợi ích hợp pháp của khách hàng sử dụng điện và doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực điện lực, đáp ứng được nhu cầu sử dụng điện ngày càng cao và góp phần thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Tuy nhiên, sau gần 20 năm triển khai thi hành và qua 03 lần sửa đổi, bổ sung một số điều (năm 2012, năm 2018 và năm 2022), đến giai đoạn hiện nay cần thiết phải nghiên cứu để sửa đổi, bổ sung Luật Điện lực để kịp thời điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong thực tiễn hoạt động điện lực và sử dụng điện. Thực tiễn thi hành pháp luật về điện lực cho thấy còn tồn tại một số vấn đề mà các quy định tại Luật Điện lực hiện hành chưa đáp ứng được, cần thiết phải sửa đổi, bổ sung nhằm đáp ứng mục tiêu triển khai các chính sách của Đảng đối với lĩnh vực năng lượng nói chung và điện lực nói riêng, đặc biệt là mục tiêu bảo đảm an ninh năng lượng quốc gia, tăng cường phân công, phân cấp, nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước về điện lực, đồng thời giải quyết một số vướng mắc trong quá trình thi hành Luật Điện lực hiện đang thiếu cơ sở pháp lý nhằm nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước, cụ thể như sau:

2.1. Về quy hoạch phát triển điện lực

a) Trong quá trình tổng kết, rà soát Luật Điện lực cho thấy hiện nay, việc thực hiện quy hoạch phát triển điện lực quốc gia có một số vướng mắc trong triển khai thực hiện, ảnh hưởng đến an ninh cung cấp điện, cụ thể như chất lượng xây dựng, tổ chức, triển khai thực hiện quy hoạch ngành điện chưa cao:

- Quy hoạch phát triển điện lực (QHPTĐL) có liên quan tới nhiều quy hoạch của các ngành như: than, dầu khí, năng lượng tái tạo, Quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội, Quy hoạch giao thông, Quy hoạch không gian đô thị, Quy hoạch phát triển công nghiệp,... Trên thực tế, việc đồng bộ hóa các quy hoạch này khá khó khăn do thời điểm xây dựng các quy hoạch thường không trùng khớp nhau. Các số liệu phục vụ quy hoạch chưa hoàn toàn đầy đủ, thiếu đồng bộ dẫn tới các kết quả dự báo, tính toán chưa chính xác.

- Công tác quản lý nhà nước đối với việc triển khai thực hiện quy hoạch còn chưa hiệu quả, thủ tục triển khai dự án phức tạp. Điều hành, quản lý việc thực hiện quy hoạch còn nhiều hạn chế, thiếu quyết liệt và chưa có giải pháp kịp thời thúc đẩy các dự án nguồn và lưới điện vào đúng tiến độ.

- Thiếu tính tuân thủ và sự phối hợp, ủng hộ của địa phương đối với quy

hoạch đã được phê duyệt, chậm bố trí nguồn lực (đất đai, ...) để triển khai dự án, một số trường hợp các địa phương trước đây đã phê duyệt quy hoạch sau lại thay đổi khiến quy hoạch điện bị phá vỡ.

- Kế hoạch, tiến độ thực hiện, xác định nguồn lực một số dự án trong quy hoạch chưa rõ ràng. Việc đàm phán các hợp đồng dự án BOT phụ thuộc vào nhiều yêu cầu khắt khe từ các tổ chức tài chính quốc tế (bên cho vay) và có nhiều nội dung liên quan đến nhiều lĩnh vực quản lý của các Bộ, ngành và địa phương khác nhau khiến thời gian phát triển dự án kéo dài.

- Năng lực của các nhà đầu tư cũng như nhà thầu trong nước còn hạn chế cả về mặt tài chính và kỹ thuật. Một số địa phương chậm bàn giao mặt bằng cho chủ đầu tư theo cam kết để triển khai dự án. Trong giai đoạn hiện nay, các tổ chức tài chính quốc tế lại hạn chế hoặc không tiếp tục tài trợ cho các dự án nhiệt điện than.

- Vướng mắc khi triển khai các dự án theo QHPTĐL cần thực hiện điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất, chuyển đổi mục đích sử dụng đất, đất rừng: Danh mục dự án điện đã được phê duyệt thoả thuận vị trí địa điểm, tuy nhiên chưa được địa phương đưa vào quy hoạch sử dụng đất, không có trong kế hoạch sử dụng đất hàng năm nên phải thực hiện các thủ tục về điều chỉnh theo quy định. Nhiều dự án điện khi thực hiện bước phê duyệt thiết kế kỹ thuật thì phải chờ địa phương làm các thủ tục bổ sung kế hoạch sử dụng đất. Việc này kéo dài thời gian triển khai dự án (chậm từ 06 tháng đến 01 năm, thậm chí dài hơn). Vì vậy, cần phải có các giải pháp trong tổ chức, quản lý thực hiện quy hoạch, đầu tư phát triển điện lực đồng bộ, quyết liệt, từ trung ương, các Bộ ngành đến địa phương, các tập đoàn kinh tế nhà nước,....

b) Cơ chế, chính sách đối với ngành điện còn thiếu đồng bộ

Thứ nhất, các văn bản pháp luật liên quan đến cung ứng điện còn nhiều bất cập, mâu thuẫn, nhiều nội dung không rõ ràng, còn nhiều vướng mắc như:

(i) Về phân cấp quản lý nhà nước giữa trung ương và địa phương trong lĩnh vực điện lực (vướng mắc về thẩm quyền):

- Giai đoạn 2015 - 2020: Luật Đầu tư số 67/2014/QH13 chưa quy định thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư các dự án nhóm A có tổng mức đầu tư (từ 2.300 đến dưới 5000 tỷ đồng) sử dụng vốn đầu tư của doanh nghiệp nhà nước và các dự án xây dựng trên địa bàn nhiều tỉnh. Đến năm 2021, Luật Đầu tư số 61/2020/QH14 có hiệu lực, đã quy định rõ thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư để tháo gỡ vướng mắc nêu trên.

- Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp số 69/2014/QH13 và Nghị định số 131/2018/NĐ-CP ngày 29 tháng 09 năm 2018 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp chưa quy định rõ việc "xem xét, phê duyệt" của Ủy ban Quản lý vốn nhà nước trong thủ tục trình phê duyệt dự án đầu tư đối với các dự án sử dụng vốn nhà nước.

- Quy trình đầu tư (về thẩm quyền quyết định dự án đầu tư) giữa Luật số

69/2014/QH13 khác với trình tự thủ tục đầu tư tại Luật Đầu tư, Luật Xây dựng và Luật Đầu tư công. Mặc dù, tại điểm a khoản 3 Điều 4 Luật Đầu tư số 61/2020/QH14 quy định: Trường hợp có quy định khác nhau giữa Luật Đầu tư và luật khác đã được ban hành trước ngày Luật Đầu tư có hiệu lực thi hành về trình tự, thủ tục đầu tư kinh doanh, bảo đảm đầu tư thì thực hiện theo quy định của Luật Đầu tư, trừ các trường hợp sau đây "*Việc đầu tư, quản lý, sử dụng vốn đầu tư của Nhà nước tại doanh nghiệp thực hiện theo quy định của Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp*". Tuy nhiên, các dự án điện sử dụng vốn nhà nước vẫn còn chưa rõ ràng trong tổ chức thực hiện trình, thẩm định, phê duyệt chủ trương đầu tư theo Luật Đầu tư quy định "có" hay "không" thực hiện thủ tục này.

(ii) Về vướng mắc liên quan đến các quy định pháp luật trong thực hiện đầu tư các dự án điện

Quá trình triển khai các dự án điện sử dụng vốn nhà nước còn nhiều bất cập, chưa có quy trình thực hiện rõ ràng vì liên quan đến nhiều Luật, nhiều ngành. Nhiều thủ tục phải thực hiện, có sự chồng chéo mà chưa được quy định tối giản/xem xét đồng thời trong các giai đoạn (chuẩn bị đầu tư, đầu tư,...) do chịu sự điều chỉnh của nhiều Luật liên quan. Từ năm 2018 đến nay, các dự án điện lớn do các Tập đoàn kinh tế nhà nước thực hiện là khó khăn, vướng mắc trong triển khai thực hiện, dẫn đến nhiều dự án chưa thực hiện đầu tư xây dựng hoặc triển khai rất chậm, không đáp ứng theo tiến độ quy hoạch.

- Khó khăn trong việc điều chỉnh quy hoạch để thực hiện đầu tư, xây dựng các dự án điện nhằm đáp ứng nhu cầu cung cấp điện. Việc rà soát, điều chỉnh quy hoạch phát triển điện lực quốc gia còn chậm, thiếu các tiêu chí rõ ràng, chưa có quy định để tạo cơ chế điều hành linh hoạt trong triển khai thực hiện quy hoạch để đảm bảo cung ứng điện.

- Việc điều chỉnh các thông số dự án thuỷ điện từ giai đoạn quy hoạch đến triển khai thi công là một quá trình nghiên cứu với mức độ chính xác tăng dần theo từng bước, từng giai đoạn nghiên cứu, thiết kế theo quy định của pháp luật về xây dựng. Do đó việc điều chỉnh các thông số kỹ thuật của các dự án thuỷ điện trong quá trình đầu tư xây dựng là cần thiết và cần phải được quy định cụ thể tại Luật này. Mặt khác, tại Quy hoạch và Kế hoạch thực hiện quy hoạch mới chỉ thể hiện nội dung thông tin về tên và quy mô công suất của dự án mà chưa thể hiện đầy đủ các thông số chính khác. Các thông số này có liên quan trực tiếp đến quy mô công suất của nhà máy thủy điện, quy mô sử dụng đất, mức độ tối ưu điều kiện vận hành cũng như ảnh hưởng của chúng đến các bậc thang thủy điện liền kề phía thượng, hạ lưu dự án. Do đó việc điều chỉnh các thông số kỹ thuật chuyên ngành của các dự án thuỷ điện điện trong quá trình đầu tư xây dựng là cần thiết, đồng thời cũng nhằm đảm bảo có sự thống nhất trong quản lý, vận hành các dự án thủy điện từ cấp Trung ương đến địa phương và cần phải được quy định cụ thể tại Luật này.

- Thiếu các cơ chế đặc thù cho phát triển ngành điện đã gây rất nhiều khó khăn đối với công tác phát triển điện lực theo đúng quy hoạch đã đề ra. Việc xác

định tiêu chí thế nào "các vấn đề bức thiết về bảo đảm an ninh năng lượng" thì chưa có quy định cụ thể tại bất kỳ văn bản quy phạm pháp luật nào, dẫn tới thiếu hành lang pháp lý để triển khai quy định này. Mặt khác, để áp dụng cơ chế đặc thù theo Luật Xây dựng thì thủ tục cần thực hiện cho riêng từng công trình[1], tuy nhiên, Luật Xây dựng cũng không quy định cụ thể cơ chế đặc thù và không có hướng dẫn đối với trường hợp được Thủ tướng Chính phủ quyết định là công trình khẩn cấp. Vì vậy, chưa có cơ sở áp dụng riêng hoặc chung cho nhóm công trình có tính chất cấp bách như nhau, chưa giải quyết được vấn đề cấp thiết cần rút ngắn thời gian thực hiện cho các dự án theo quy hoạch được duyệt.

Thứ hai, vướng mắc, hạn chế về tổ chức bộ máy quản lý nhà nước ở trung ương và địa phương trong thực hiện quy hoạch, đầu tư phát triển điện lực

(i) Công tác quản lý nhà nước đối với việc triển khai thực hiện quy hoạch còn chưa hiệu quả, thủ tục triển khai dự án phức tạp. Điều hành, quản lý việc thực hiện quy hoạch còn nhiều hạn chế, thiếu quyết liệt và chưa có giải pháp kịp thời thúc đẩy các dự án nguồn và lưới điện vào đúng tiến độ.

(ii) Thiếu tính tuân thủ và sự phối hợp, ủng hộ của địa phương đối với quy hoạch đã được phê duyệt, chậm bố trí nguồn lực (đất đai, ...) để triển khai dự án, một số trường hợp các địa phương trước đây đã phê duyệt quy hoạch sau lại thay đổi khiến quy hoạch điện bị phá vỡ.

(iii) Luật Điện lực chưa có quy định trách nhiệm thực hiện theo dõi tiến độ thực hiện của các chủ đầu tư và đánh giá, báo cáo chậm trễ các dự án đầu tư xây dựng công trình điện. Sau khi dự án được đánh giá chậm tiến độ thì việc thực hiện xử lý theo quy định tại Luật Đầu tư, Luật Đất đai. Tuy nhiên, trong thực tế, việc thực hiện thủ tục này chưa quyết liệt từ các cơ quan có thẩm quyền tại địa phương và trung ương.

(iv) Luật Điện lực được ban hành cách đây gần 20 năm, các quy định pháp luật liên quan đến quy hoạch, đầu tư, xây dựng, đất đai qua các thời kỳ có nhiều sự thay đổi, một số nội dung tại Luật Điện lực đã lỗi thời hoặc có sự chồng chéo với pháp luật khác.

Thứ ba, về đầu tư phát triển điện ở nông thôn, miền núi, biên giới, hải đảo

Hiện nay còn rất nhiều thôn/bản, một số đảo, đặc biệt là khu vực vùng sâu, vùng xa, vùng biên giới, hải đảo vẫn chưa được sử dụng điện hoặc có điện nhưng không bảo đảm an toàn, những khu vực này đều có suất đầu tư rất cao, nhưng không có hiệu quả về kinh tế - tài chính. Việc huy động nguồn lực từ các tổ chức, cá nhân để đầu tư cấp điện là một thách thức rất lớn, không khả thi. Giai đoạn từ 2013 - 2023, triển khai cấp điện phụ thuộc chủ yếu từ nguồn vốn ngân sách nhà nước trung ương và địa phương.

---

[1] Khoản 3 Điều 130 Luật Xây dựng: Thủ tướng Chính phủ quyết định các cơ chế đặc thù đối với từng công trình quy định tại điểm b khoản 1 Điều này bao gồm khảo sát, thiết kế xây dựng công trình; hình thức lựa chọn nhà thầu và các cơ chế đặc thù khác theo thẩm quyền để đẩy nhanh tiến độ triển khai thực hiện đầu tư xây dựng.

Thực hiện chính sách năng lượng của Đảng và Nhà nước, trong đó bảo đảm quốc phòng, an ninh, thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội có ý nghĩa đặc biệt quan trọng, cần cụ thể hóa trong Luật Điện lực đồng bộ với các quy định luật hiện hành để có nguồn lực đầu tư đạt tỷ lệ 100% số hộ dân được tiếp điện an toàn, tin cậy. Như vậy, cần thiết điều chỉnh quy định tại khoản 1 Điều 61 Luật Điện lực 2004, quy định cụ thể việc sử dụng vốn đầu tư công cho đầu tư phát triển lưới điện vùng sâu, vùng xa, biên giới và hải đảo.

Thứ tư, về thực hiện chuyển đổi số, xây dựng hệ thống thông tin và cơ sở dữ liệu điện lực

(i) Nghị quyết số 55/NQ-TW của Bộ Chính trị chỉ ra điện lực đóng vai trò rất quan trọng trong cơ cấu ngành năng lượng, đảm bảo cung cấp điện cơ bản đáp ứng đủ yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội để góp phần lớn đảm bảo an ninh năng lượng. Thúc đẩy nhanh chuyển đổi số trong ngành năng lượng. Hoàn thiện cơ chế, xây dựng cơ sở dữ liệu, thực hiện thống kê năng lượng quốc gia phục vụ công tác quản lý, điều hành hiệu quả ngành năng lượng.

(ii) Bộ Công Thương là cơ quan được Chính phủ giao thực hiện chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước về điện lực và năng lượng. Tuy nhiên, cho đến thời điểm hiện tại, Bộ Công Thương chưa có một hệ thống thông tin và cơ sở dữ liệu điện lực để có số liệu tập trung và đầy đủ về ngành điện. Điều đó gây nhiều khó khăn và bị động cho Bộ Công Thương, các cơ quan trực thuộc Bộ trong việc thực hiện các chức năng nhiệm vụ được giao bao gồm: xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển hay các nhu cầu về báo cáo, phân tích, đề xuất, kiến nghị và theo dõi thực hiện các chính sách ngành điện và năng lượng.

(iii) Hiện nay, công tác yêu cầu cung cấp thông tin của các cơ quan Bộ với các đơn vị cấp dưới như Sở Công Thương tỉnh thành phố trực thuộc Trung ương, EVN, EVNNPT, A0, doanh nghiệp sản xuất điện, ... gặp nhiều khó khăn, thời gian kéo dài và bị động.

(iv) Chưa có quy định, cơ chế cụ thể yêu cầu các chủ thể nắm giữ các thông tin, số liệu ngành điện như EVN, EVNNPT, A0, TKV, PVN, các GENCO, Sở Công Thương, các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực điện... cung cấp định kỳ và đột xuất các thông tin, số liệu ngành điện phục vụ chức năng quản lý nhà nước của Bộ Công Thương (ví dụ: thống kê các dự án nguồn và lưới điện đã thực hiện theo quy hoạch của tỉnh, thành phố, các dự án chậm so với quy hoạch, kế hoạch; số liệu về số lượng và tình hình mang tải của các đường dây và trạm biến áp 500kV, 220kV, 110kV...); số liệu về các hệ thống điện mặt trời áp mái đã đăng ký và đang hoạt động tại các địa phương..., các số liệu về nhiên liệu như than, khí, biomass, dầu, methanol, hydrogen, amoniac... cung cấp cho các nhà máy sản xuất điện, số liệu về tiêu thụ điện tại các địa phương, số liệu về giấy phép hoạt động điện lực đã cấp và đang còn hiệu lực...).

Vì vậy, hệ thống thông tin và cơ sở dữ liệu điện lực cần được thể chế hóa tại Luật Điện lực và các văn bản quy phạm pháp luật dưới Luật để Bộ Công Thương có cơ sở pháp luật vững chắc đảm bảo đẩy mạnh chuyển đổi số trong công tác quản lý nhà nước đối với lĩnh vực điện lực. Hệ thống thông tin điện lực sẽ cung

cấp số liệu tập trung, chính thức, đầy đủ và nhất quán do Bộ Công Thương quản lý để phục vụ cho quá trình giám sát tình hình phát triển điện lực, xây dựng cơ chế, chính sách và triển khai thực hiện, theo dõi và giám sát các quy hoạch, kế hoạch ngành điện và các ngành có liên quan.

2.2. Về khuyến khích phát triển điện năng lượng tái tạo, năng lượng mới

Nhằm giải quyết các tồn tại, vướng mắc trong áp dụng quy định của pháp luật hiện hành về đầu tư, đấu thầu; đảm bảo định hướng về chuyển dịch từ chính sách khuyến khích, hỗ trợ phát triển nguồn năng lượng tái tạo sang chính sách cạnh tranh, cần thiết hoàn chỉnh khung chính sách nhằm quy định cụ thể đối với việc phát triển điện năng lượng tái tạo, điện năng lượng mới. Trong thời gian qua, Chính phủ đã chỉ đạo Bộ Công Thương phối hợp với các Bộ, ngành ban hành nhiều chính sách, giải pháp cụ thể nhằm khuyến khích phát triển các loại hình năng lượng tái tạo như điện gió, điện mặt trời, điện sinh khối, điện chất thải rắn, thuỷ điện nhỏ, trong đó có chính sách giá điện hỗ trợ (Feed in tariff, viết tắt là FIT). Điểm chung của chính sách giá điện hỗ trợ là áp dụng cơ chế mua bán điện theo giá hỗ trợ tại điểm giao nhận điện, ưu tiên mua điện của Bên mua đối với nguồn NLTT, áp dụng hợp đồng mua bán điện mẫu với thời hạn 20 năm. Chính sách giá FIT được ban hành áp dụng trên cơ sở kinh nghiệm của thế giới đối với các nước có thị trường điện năng lượng tái tạo mới hình thành và phát triển, các điều kiện thị trường điện chưa sẵn sàng, các dịch vụ, sản xuất phụ trợ chưa sẵn sàng, chi phí phát triển nguồn điện năng lượng tái tạo cao hơn so với các nguồn điện truyền thống. Tuy nhiên, chính sách giá FIT là cơ chế khuyến khích của Nhà nước chỉ được áp dụng trong thời gian nhất định để khuyến khích thu hút đầu tư vào những lĩnh vực cần đầu tư. Hiện nay, Việt Nam đã có những bước phát triển nhất định về NLTT, vì vậy, cần nghiên cứu chuyển dịch từ chính sách hỗ trợ sang chính sách cạnh tranh nhằm tăng cường hiệu quả trong quản lý hệ thống, cạnh tranh về chi phí và đảm bảo cung cấp điện chất lượng, ổn định, bền vững. Theo đó, việc tiếp tục duy trì các chính sách giá FIT nêu trên không còn phù hợp. Việc khuyến khích nguồn điện NLTT nên được thực hiện thông qua khung giá phát điện, linh hoạt để phù hợp định hướng phát triển trong từng thời kỳ. Đối với hộ gia đình, có thể thực hiện chính sách hỗ trợ trực tiếp do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định (thông qua hỗ trợ tiền trực tiếp cho hộ gia đình, hoặc thông qua hỗ trợ về kỹ thuật).

Đối với phát triển điện gió ngoài khơi: Với chiều dài bờ biển hơn 3.400 km, nguồn tài nguyên gió (tiềm năng kỹ thuật điện gió ngoài khơi khoảng 600 GW) của Việt Nam được các chuyên gia trong nước và quốc tế đánh giá tốt hàng đầu khu vực Đông Nam Á, đứng thứ 5 ở châu Á và thứ 13 trên thế giới. Đối với lĩnh vực điện gió ngoài khơi, suất đầu tư là rất lớn, khoảng 2 - 3 tỷ USD/01 GW và thời gian thực hiện từ 6-8 năm kể từ lúc bắt đầu khảo sát và tuỳ theo quy mô công suất, khu vực triển khai dự án. Dự án điện gió ngoài khơi có vai trò quan trọng trong việc cung cấp điện cho hệ thống điện quốc gia, đồng thời việc phát triển điện gió ngoài khơi sẽ góp phần giúp Việt Nam thực hiện cam kết trung hoà các-bon đến năm 2050. Tuy nhiên, việc phát triển điện gió ngoài khơi ngoài việc bảo đảm an ninh năng lượng nhưng phải gắn với bảo vệ vùng trời, vùng biển và bảo

đảm an ninh quốc gia. Việc khai thác tài nguyên thiên nhiên đối với Dự án điện gió ngoài khơi cũng chưa xác định được có hay không thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật Tài nguyên môi trường biển và hải đảo. Do đó, việc thể chế hoá Nghị quyết số 55-NQ/TW của Bộ Chính trị về cơ chế đột phá cho phát triển điện gió ngoài khơi gắn với triển khai thực hiện Chiến lược biển Việt Nam đang gặp nhiều khó khăn.

Vì vậy, Luật Điện lực cần được sửa đổi, bổ sung nội dung chính sách phát triển NLTT để thể chế hóa các chủ trương, chính sách của Đảng.

2.3. Về điều kiện hoạt động điện lực và cấp, sửa đổi, bổ sung, miễn trừ và thu hồi Giấy phép hoạt động điện lực

Trong thực tiễn quá trình thực hiện Luật Điện lực còn một số nội dung vướng mắc, cụ thể như sau:

a) Về điều kiện cấp giấy phép hoạt động điện lực:

- Hoạt động điện lực là hoạt động kinh doanh có điều kiện theo quy định tại Luật Điện lực và Luật Đầu tư. Hiện nay, để tạo điều kiện cho doanh nghiệp hoạt động điện lực, các điều kiện cấp giấy phép thường xuyên phải được rà soát, đánh giá để thực hiện cắt giảm tối đa. Trong thực tế thi hành, Chính phủ đã bãi bỏ, cắt giảm 99/163 (khoảng 60%) điều kiện kinh doanh trong lĩnh vực điện lực (tại Nghị định số 08/2018/NĐ-CP), bãi bỏ 08 điều kiện và đơn giản hóa 03 điều kiện đối với các lĩnh vực phát điện, truyền tải, phân phối, bán buôn, bán lẻ và tư vấn chuyên ngành điện lực (tại Nghị định số 17/2020/NĐ-CP). Trong khi đó, một số nội dung về điều kiện cấp giấy phép hoạt động điện lực tại Điều 32 Luật Điện lực hiện hành không còn phù hợp với thực tiễn, không rõ khái niệm giữa cấp mới, cấp lại và gia hạn giấy phép hoạt động điện lực dẫn đến không đảm bảo sự linh hoạt trong việc đánh giá điều kiện hoạt động điện lực để kịp thời điều chỉnh, tạo điều kiện cho doanh nghiệp cũng như nhiệm vụ quản lý nhà nước.

Do đó, để phù hợp với thực tiễn thi hành và đảm bảo linh hoạt, đáp ứng kịp thời với yêu cầu cải cách hành chính về thành phần hồ sơ tương ứng với các hình thức cấp giấy phép hoạt động điện lực, cần thiết phải sửa đổi quy định tại Luật Điện lực theo hướng Luật sẽ quy định cụ thể các điều kiện về cấp mới, sửa đổi, bổ sung, cấp lại, gia hạn giấy phép hoạt động điện lực để thống nhất áp dụng trong thực tiễn.

b) Về hồ sơ cấp giấy phép hoạt động điện lực:

Hiện tại, Điều 32 Luật Điện lực hiện hành đang quy định bốn thành phần hồ sơ chung đề nghị cấp, sửa đổi, bổ sung giấy phép hoạt động điện lực. Trong thực tế thi hành công tác cấp giấy phép hoạt động điện lực, mỗi lĩnh vực hoạt động điện lực phải có các điều kiện kiện riêng, tương ứng với các thành phần hồ sơ đáp ứng đủ điều kiện cấp giấy phép theo quy định theo lĩnh vực đó. Để có thể xác định được đối tượng đề nghị cấp giấy phép có đáp ứng đủ điều kiện hoạt động điện lực hay không, Bộ Công Thương phải hướng dẫn chi tiết thành phần hồ sơ cho từng lĩnh vực hoạt động điện lực, thành phần hồ sơ này cũng linh hoạt thay đổi đáp ứng với yêu cầu tinh giản điều kiện cấp phép và cải cách thủ tục hành chính của lĩnh

vực điện lực. Vì vậy, việc quy định thành phần hồ sơ trong Luật Điện lực là không còn phù hợp với yêu cầu linh hoạt trong tinh giản điều kiện cấp giấy phép và cải cách thủ tục hành chính, tạo điều kiện cho các đối tượng liên quan tham gia hoạt động điện lực.

Do đó, cần thiết giao Chính phủ quy định về hồ sơ, trình tự, thủ tục cấp giấy phép hoạt động điện lực để đảm bảo linh hoạt trong thực hiện theo từng thời kỳ, phù hợp với thực tiễn của sự phát triển về công nghệ và đáp ứng yêu cầu về cải cách thủ tục hành chính.

c) Về miễn trừ giấy phép hoạt động điện lực:

Do tính chất của một số hoạt động điện lực, để tạo điều kiện cho một số tổ chức, cá nhân tham gia hoạt động điện lực mà không phải thực hiện thủ tục hành chính là đề nghị cấp giấy phép hoạt động điện lực, Điều 34 Luật Điện lực hiện hành đã quy định một số trường hợp được miễn trừ giấy phép hoạt động điện lực. Tuy nhiên, một số trường hợp được miễn trừ hiện nay đã không còn phù hợp với điều kiện phát triển ngành điện hiện tại như quy mô kinh doanh điện tại nông thôn, miền núi, hải đảo; quy mô của các cơ sở phát điện để tự sử dụng... Do đó cần nghiên cứu, sửa đổi các quy định về miễn trừ giấy phép hoạt động điện lực một cách hợp lý nhằm thúc đẩy, khuyến khích phát triển điện lực trong tương lai.

d) Về thu hồi giấy phép hoạt động điện lực:

Quy định tại Luật Điện lực hiện hành chỉ cho phép thu hồi giấy phép hoạt động điện lực trong 04 trường hợp. Trong thực tế thi hành còn phát sinh các trường hợp cần thiết phải thu hồi giấy phép khác như đối tượng đề nghị giả mạo giấy tờ trong hồ sơ đề nghị cấp giấy phép hoạt động điện lực, sau đó bị phát hiện; đơn vị điện lực có nhu cầu ngừng hoạt động hoặc chuyển giao hoạt động điện lực đã được cấp phép cho tổ chức, cá nhân khác; không thực hiện các quyết định xử phạt vi phạm hành chính của cơ quan nhà nước có thẩm quyền và không thực hiện các biện pháp khắc phục theo yêu cầu của cơ quan có thẩm quyền trong thời hạn quy định.

Như vậy, có thể nhận thấy, theo sự thay đổi của thực tiễn thi hành, các trường hợp bị thu hồi giấy phép hoạt động điện lực sẽ phát sinh thay đổi tương ứng. Do đó, ngoài việc xác định các nguyên tắc về việc thu hồi giấy phép hoạt động điện lực tại Luật Điện lực, cũng cần thiết phải giao cho Chính phủ quy định các trường hợp không bảo đảm điều kiện hoạt động điện lực, các trường hợp không tuân thủ các quyết định xử phát vi phạm hành chính, không thực hiện các biện pháp khắc phục theo yêu cầu của cơ quan có thẩm quyền buộc phải thu hồi giấy phép hoạt động điện lực để đảm bảo tính thống nhất trong áp thực tiễn áp dụng, vừa quản lý được việc đáp ứng đủ các điều kiện tham gia hoạt động điện lực, tháo gỡ những khó khăn, vướng mắc trong trong thực tế thi hành.

2.4. Về giá điện theo cơ chế thị trường và hoạt động mua bán điện đảm bảo định hướng phát triển thị trường điện

a) Về cơ chế giá điện và hoạt động mua bán điện đảm bảo định hướng phát triển thị trường điện lực

Luật Điện lực ban hành năm 2004 (sửa đổi, bổ sung năm 2012, 2018, 2022 và 2023) đã tạo cơ sở pháp lý để triển khai thị trường điện lực các cấp độ. Các nguyên tắc vận hành thị trường điện lực đến nay vẫn phù hợp với chủ trương, chính sách của Đảng tại khoản 1 phần II Nghị quyết số 55-NQ/TW về phát triển thị trường năng lượng nói chung và thị trường điện lực nói riêng như chính sách "*thu hút mọi thành phần kinh tế tham gia hoạt động phát điện, phân phối điện, bán buôn điện, bán lẻ điện và tư vấn chuyên ngành điện lực*" (khoản 2 Điều 4 Luật Điện lực) hay các quy định về nguyên tắc, đối tượng, hình thức và nội dung hoạt động của thị trường điện lực tại Mục 1 Chương IV Luật Điện lực (từ Điều 17 đến Điều 21). Thực hiện quy định tại Luật Điện lực, Bộ Công Thương đã triển khai thực hiện thị trường phát điện cạnh tranh từ năm 2012, sau đó chuyển đổi sang thị trường bán buôn điện cạnh tranh từ năm 2019.

Tuy nhiên, để tiếp tục triển khai cấp độ về thị trường bán lẻ điện cạnh tranh trong các năm sắp tới đáp ứng yêu cầu "*Rà soát, điều chỉnh các quy định về kiểm soát và điều phối thị trường điện lực*" và "*Đẩy nhanh lộ trình thực hiện thị trường điện cạnh tranh*" tại khoản 2 Phần III Nghị quyết số 55-NQ/TW, điều kiện tiên quyết là phải phân tách các khâu phân phối điện (mang tính độc quyền tự nhiên) với khâu kinh doanh bán lẻ điện (mang tính cạnh tranh). Trong khi đó, một số quy định tại Luật Điện lực hiện hành chưa đáp ứng việc triển khai cấp độ về thị trường bán lẻ điện cạnh tranh như: thiếu quy định về hợp đồng kỳ hạn, đây là một dịch vụ tài chính phái sinh để các đơn vị quản lý rủi ro trước biến động liên tục của giá điện trong thị trường điện. Ngoài ra, một số quy định khác cần được luật hóa tại Luật Điện lực như hoạt động mua bán điện thông qua hợp đồng, thanh toán tiền điện, bảo lãnh thanh toán... để đảm bảo sự công khai, thống nhất, nhằm tăng cường sự đồng thuận trong xã hội, quyền tự chủ kinh doanh của doanh nghiệp, cụ thể như sau:

(i) Về hợp đồng kỳ hạn trong thị trường điện

Tại khoản 2 Điều 20 Luật Điện lực hiện hành có quy định về hai hình thức mua bán điện trong thị trường điện lực: (i) Mua bán trên thị trường điện giao ngay; (ii) Mua bán thông qua hợp đồng có thời hạn.

Tuy nhiên, tại Luật Điện lực hiện nay chưa quy định rõ hợp đồng có thời hạn bao gồm cả hợp đồng kỳ hạn - một dịch vụ tài chính phái sinh để các bên quản lý rủi ro khi tham gia thị trường điện. Vì vậy cần phải quy định rõ hợp đồng kỳ hạn là một dạng hợp đồng trong hình thức mua bán điện thông qua hợp đồng có thời hạn để làm cơ sở pháp lý triển khai trong thực tiễn cũng như xử lý các vướng mắc về thuế Giá trị gia tăng đối với các giao dịch của loại hợp đồng này.

(ii) Về mua bán điện trực tiếp giữa khách hàng sử dụng điện lớn và đơn vị phát điện

Điều 47 Luật Điện lực hiện hành quy định về quyền mua điện trực tiếp từ đơn vị điện lực của khách hàng sử dụng điện lớn. Tuy nhiên, tại Điều này cũng chưa quy định việc ban hành văn bản hướng dẫn thuộc trách nhiệm của Cơ quan nào theo quy định tại Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015. Đồng thời, Luật Điện lực hiện hành cũng cần quy định rõ về hoạt động của cơ chế mua

bán điện trực tiếp giữa khách hàng sử dụng điện lớn và đơn vị phát điện. Do đó, cần thiết phải bổ sung quy định về nguyên tắc chính và thẩm quyền hướng dẫn đối với việc mua bán điện này làm cơ sở pháp lý triển khai thực hiện đáp ứng nhu cầu mới của khách hàng, doanh nghiệp và phù hợp với chủ trương của Bộ Chính trị tại Nghị quyết số 55/NQ-TW ngày 11 tháng 02 năm 2020 cũng như của Thủ tướng Chính phủ tại Quyết định số 500/QĐ-TTg ngày 15 tháng 5 năm 2023.

(iii) Một số nội dung về hợp đồng mua bán điện

- Về hợp đồng mua bán điện (giữa đơn vị điện lực với khách hàng sử dụng điện) và một số nội dung liên quan mua bán điện giữa bên bán và khách hàng:

Luật Điện lực hiện hành quy định việc kiểm tra của cơ quan nhà nước đối với với hợp đồng phát điện, hợp đồng bán buôn điện: "Kiểm tra hợp đồng mua bán điện có thời hạn giữa đơn vị phát điện và đơn vị mua điện, hợp đồng mua bán buôn điện theo quy định của Chính phủ" (điểm m khoản 1 Điều 66 Luật Điện lực được sửa đổi, bổ sung bởi khoản 23 Điều 1 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Điện lực). Tuy nhiên, việc kiểm tra hợp đồng mua bán điện chỉ phù hợp với giai đoạn phát triển thị trường điện cạnh tranh với mô hình đơn vị mua duy nhất, trong đó đơn vị mua duy nhất có quyền lực thị trường. Trong giai đoạn phát triển thị trường cạnh tranh ở cấp độ cao hơn, quyền lực thị trường không tập trung vào một đơn vị mua duy nhất do có nhiều đơn vị mua điện cạnh tranh trên thị trường. Vì vậy, không cần thiết phải có hình thức điều tiết của cơ quan quản lý nhà nước đối với hợp đồng mua bán điện trên thị trường nhiều đơn vị mua điện, nhiều đơn vị bán điện.

Do vậy, khi thị trường điện phát triển ở cấp độ cao hơn, việc quy định trách nhiệm kiểm tra hợp đồng mua bán điện có thể chưa phù hợp, cần thiết bổ sung các nội dung để thể hiện rõ nội dung này trong Dự thảo Luật Điện lực theo hướng Bộ Công Thương có trách nhiệm kiểm tra giá hợp đồng theo hợp đồng mua bán điện của đơn vị phát điện tham gia thị trường điện cạnh tranh theo mô hình một đơn vị mua duy nhất theo đề nghị của bên bán điện và bên mua điện.

- Về hợp đồng mua bán điện (giữa đơn vị phát điện và đơn vị mua điện, hợp đồng cung cấp dịch vụ phụ trợ, hợp đồng mua bán buôn điện):

Thực tiễn cho thấy việc Bộ Công Thương quy định về mẫu hợp đồng mua bán điện và kiểm tra hợp đồng mua bán điện sẽ gây khó khăn cho các bên trong việc đàm phán, thỏa thuận giữa 2 bên theo các quy định pháp luật khác như Bộ luật Dân sự, Luật Thương mại. Vì vậy, để phù hợp với cơ chế thị trường cũng như nguyên tắc các bên tự thỏa thuận trong khung giá, cần sửa đổi, bổ sung quy định trong Luật Điện lực theo hướng Bộ Công Thương chỉ quy định các nguyên tắc chính của hợp đồng mua bán điện để phù hợp với quy định thị trường điện và các bên ký kết hợp đồng mua bán điện theo nội dung các bên thỏa thuận, đảm bảo giá điện không vượt khung (đối với các loại giá điện có quy định về khung giá của cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành như giá phát điện bình quân, khung giá bán buôn điện bình quân).

Các hợp đồng cung cấp dịch vụ phụ trợ, hợp đồng mua bán buôn điện cũng

cần được áp dụng cơ chế tương tự như hợp đồng mua bán điện của đơn vị phát điện, theo đó chỉ quy định nội dung chính của các loại hợp đồng. Bộ Công Thương kiểm tra hợp đồng mua bán buôn điện đảm bảo giá mua bán buôn điện không vượt khung giá bán buôn điện bình quân, tuy nhiên sẽ không kiểm tra hợp đồng cung cấp dịch vụ phụ trợ do theo quy định tại Luật thì Bộ Công Thương có trách nhiệm phê duyệt giá dịch vụ phụ trợ.

- Về Hợp đồng mua bán điện phục vụ mục đích sinh hoạt: Hiện nay loại hợp đồng này đang được quy định tại Luật Bảo vệ người tiêu dùng là một dạng hợp đồng giao dịch có điều kiện, bên bán phải đăng ký mẫu hợp đồng với cơ quan quản lý nhà nước tại địa phương trước khi được sử dụng để ký kết với khách hàng sử dụng điện. Do vậy, để tránh chồng chéo, dự thảo Luật Điện lực (sửa đổi) sửa đổi theo hướng quy định những nội dung cơ bản của hợp đồng mua bán điện phục vụ mục đích sinh hoạt; giao Chính phủ quy định điều kiện ký hợp đồng, hồ sơ đề nghị đăng ký mua điện phục vụ mục đích sinh hoạt của bên mua điện và hướng dẫn về hợp đồng mua bán điện phục vụ mục đích sinh hoạt.

b) Về chính sách giá điện

(i) Về việc tính đúng, tính đủ và lợi nhuận hợp lý của các đơn vị điện lực

Khoản 1 Điều 29 Luật Điện lực quy định về chính sách giá điện: *"1. Tạo điều kiện cho các thành phần kinh tế đầu tư phát triển điện lực có lợi nhuận hợp lý, tiết kiệm tài nguyên năng lượng, sử dụng các dạng năng lượng mới, năng lượng tái tạo không gây ô nhiễm môi trường trong hoạt động điện lực, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, đặc biệt là ở nông thôn, miền núi, hải đảo."*

Khoản 4 Điều 30 Luật Điện lực quy định căn cứ lập và điều chỉnh giá điện: *"4. Các chi phí sản xuất, kinh doanh điện và lợi nhuận hợp lý của đơn vị điện lực."*

Căn cứ các quy định nêu trên tại Luật Điện lực, Thủ tướng Chính phủ, Bộ Công Thương đã ban hành các Quyết định, Thông tư hướng dẫn thực hiện về giá phát điện, giá truyền tải điện, giá dịch vụ phụ trợ hệ thống điện, giá bán lẻ điện bình quân. Theo đó, giá điện các khâu nêu trên được xác định trên cơ sở tính đúng, tính đủ các chi phí sản xuất kinh doanh và lợi nhuận hợp lý.

Định hướng phát triển thị trường điện lực ở Việt Nam là mở ra cạnh tranh đối với khâu phát điện đầu tiên, sau đó là bán buôn điện và tiến tới là cạnh tranh bán lẻ điện. Thời gian vừa qua, để thu hút đầu tư tư nhân vào khâu phát điện, các dự án phát điện theo hình thức IPP, BOT (có chủ đầu tư không phải Tập đoàn Điện lực Việt Nam) đã thỏa thuận, đàm phán, ký kết hợp đồng mua bán điện với tỷ suất sinh lợi nội tại về tài chính (IRR) phổ biến ở mức từ 10% đến 12% trong khi mức tỷ suất áp dụng cho các đơn vị phát điện hạch toán phụ thuộc Tập đoàn Điện lực Việt Nam (thủy điện đa mục tiêu) và các khâu khác (truyền tải điện, phân phối-bán lẻ điện) thông thường chỉ ở mức 3% (hoặc thấp hơn từ 0% đến dưới 3%, tùy tình hình cân đối tài chính của Tập đoàn Điện lực Việt Nam hàng năm, đặc biệt trong các năm không thực hiện điều chỉnh giá bán lẻ điện). Ngoài ra, một trong những quan điểm chỉ đạo tại Nghị quyết số 55-NQ/TW là "*xây dựng thị*