

Số: 126/BC-BCT

Hà Nội, ngày 21 tháng 7 năm 2022

BÁO CÁO

VỀ CƠ CHẾ ĐỐI VỚI CÁC DỰ ÁN ĐIỆN GIÓ, ĐIỆN MẶT TRỜI CHUYỂN TIẾP

Kính gửi: Thủ tướng Chính phủ

1. Các cơ chế phát triển điện gió, điện mặt trời đã ban hành

Trong thời gian qua, để khuyến khích phát triển điện mặt trời, điện gió, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đã chỉ đạo xây dựng và ban hành nhiều văn bản, bao gồm:

a) Về phát triển điện mặt trời:

Cho đến nay Thủ tướng Chính phủ đã ban hành:

(i) Quyết định số 11/2017/QĐ-TTg ngày 11/4/2017 của Thủ tướng Chính phủ (đã hết hiệu lực vào 30/6/2019) (gọi tắt là Quyết định 11): giá FIT (Feed-in-Tarif) điện mặt trời tương đương 9,35 UScent/kWh.

(ii) Quyết định số 13/2020/QĐ-TTg ngày 06/4/2020 của Thủ tướng Chính phủ (gọi tắt là Quyết định 13): giá FIT điện mặt trời mái nhà tương đương 8.38 UScent/kWh, điện mặt trời mặt đất 7.09 UScent/kWh, điện mặt trời nổi trên mặt nước 7.69 UScent/kWh (giá FIT có hiệu lực đến 31/12/2020).

b) Về phát triển điện gió:

Thủ tướng Chính phủ đã ban hành 02 Quyết định:

(i) Quyết định số 37/2011/QĐ-TTg ngày 29/6/2011 của Thủ tướng Chính phủ về cơ chế hỗ trợ phát triển điện gió tại Việt Nam (gọi tắt là Quyết định 37): giá FIT điện gió nổi lưới tương đương 7.8 UScent/kWh (Nhà nước hỗ trợ tương đương 1.0 UScent/kWh từ Quỹ bảo vệ môi trường Việt Nam).

(ii) Quyết định số 39/2018/QĐ-TTg ngày 10/9/2018 của Thủ tướng Chính phủ về sửa đổi, bổ sung một số điều của Quyết định số 37/2011/QĐ-TTg (gọi tắt là Quyết định 39): giá FIT điện gió trên đất liền tương đương là 8.5 UScent/kWh, điện gió ngoài khơi là 9.8 UScent/kWh (giá FIT có hiệu lực đến 31/10/2021).

Điểm chung của các quy định nêu trên của Thủ tướng Chính phủ là khuyến khích phát triển điện gió, điện mặt trời thông qua áp dụng cơ chế mua bán điện theo giá cố định (gọi là Feed-in-Tarif/FIT) tại điểm giao nhận điện, được điều chỉnh theo tỷ giá của đồng Đô la Mỹ, có hợp đồng theo mẫu và thời hạn 20 năm, có yêu cầu bên mua điện tiêu thụ toàn bộ sản lượng điện của các nhà máy.

2. Thực trạng phát triển điện gió, điện mặt trời

Thời gian qua, nhất là trong 3 năm từ 2019-2021, đã có sự phát triển rất nhanh của các nguồn điện mặt trời và điện gió ở Việt Nam. Đến nay, theo báo cáo của Tập

đoàn Điện lực Việt Nam (EVN) và các địa phương, trong tổng số 78.121 MW công suất lắp đặt nguồn điện toàn quốc, có 16.564 MW điện mặt trời (bao gồm 8.904 MW điện mặt trời tập trung và 7.660 MW điện mặt trời mái nhà), 4.126 MW điện gió đã vào vận hành, đã được hưởng giá FIT theo các Quyết định của Thủ tướng Chính phủ.

Bên cạnh đó, hiện vẫn còn nhiều dự án/phần dự án điện gió, điện mặt trời đã triển khai trên thực tế nhưng không vào kịp thời hạn được hưởng giá FIT (trong đó có 62 dự án điện gió, tổng công suất 3.479 MW đã ký hợp đồng mua bán điện với EVN nhưng do giá FIT hết hạn nên chưa có giá bán điện, 5 dự án/phần dự án điện mặt trời, tổng công suất 452,62 MW cũng đang chờ xác định giá bán điện), một số dự án khác cũng đã triển khai dở dang. Vì vậy, để tránh lãng phí đầu tư xã hội, cần thiết phải xác định cơ chế về giá điện cho các dự án này.

3. Về cơ chế cho các dự án chuyển tiếp

Cơ chế cho các dự án điện gió, điện mặt trời đang triển khai dở dang (gọi chung là các dự án chuyển tiếp), đã được Bộ Công Thương báo cáo Thủ tướng Chính phủ trong Báo cáo số 17/BC-BCT ngày 27/01/2022 (gọi tắt là Báo cáo 17) và Tờ trình số 1513/TTr-BCT ngày 24/3/2022 (gọi tắt là Tờ trình 1513). Trong đó Báo cáo 17 đề xuất phương án chủ đầu tư các dự án điện gió/điện mặt trời chuyển tiếp đàm phán và ký Hợp đồng PPA với bên mua điện (Tập đoàn Điện lực Việt Nam) trong khuôn khổ khung giá do Bộ Công Thương ban hành. Tờ trình 1513 báo cáo thêm phương án đấu thầu mua điện từ các dự án điện gió, điện mặt trời chuyển tiếp. Cụ thể là:

a) *Phương án 1 (nêu trong Báo cáo 17)*: Bộ Công Thương xây dựng và ban hành quy định phương pháp, trình tự lập và thẩm định khung giá phát điện và quy định khung giá phát điện đối với điện gió, điện mặt trời làm cơ sở để Tập đoàn Điện lực Việt Nam đàm phán và ký hợp đồng mua bán điện với chủ đầu tư các dự án, tương tự cách làm với các dự án nguồn điện khác như thủy điện, nhiệt điện, tua bin khí, v.v...

b) *Phương án 2 (nêu trong Tờ trình 1513)*: xây dựng Quyết định của Thủ tướng Chính phủ quy định cơ chế đấu thầu mua điện từ dự án điện gió, điện mặt trời chuyển tiếp. Theo đó dự kiến đơn vị mua điện là EVN sẽ tổ chức đấu thầu mua điện trong thời gian 3 năm, trong khung giá do Bộ Công Thương ban hành.

Thực hiện chỉ đạo của Phó Thủ tướng Chính phủ Lê Văn Thành tại Thông báo số 55/TB-VPCP ngày 26/02/2022, Thông báo số 3790/VPCP-CN ngày 20/6/2022, trong đó yêu cầu Bộ Công Thương thực hiện đúng các quy định của pháp luật, Bộ Công Thương xin báo cáo Thủ tướng Chính phủ các phân tích và đánh giá về 2 phương án nêu trên cho các dự án chuyển tiếp như sau:

Đối chiếu với các qui định của pháp luật hiện hành:

Thẩm quyền và cơ chế xác định giá điện của các nhà máy điện (giá phát điện) được quy định rõ trong Luật Điện lực, Luật Giá và các Nghị định hướng dẫn như sau:

(i) Khoản 4 Điều 29 Luật Điện lực (được sửa đổi bổ sung năm 2012) quy định chính sách giá điện: “**Bảo đảm quyền tự quyết định giá mua, bán điện trong khung giá** ...do Nhà nước quy định của các đối tượng mua bán điện trên thị trường điện lực”.

(ii) Khoản 2 Điều 31 Luật Điện lực quy định về giá điện và các loại phí: “**Khung giá phát điện, ...do đơn vị điện lực có liên quan xây dựng; cơ quan điều tiết điện lực thẩm định trình Bộ trưởng Bộ Công Thương, Bộ trưởng Bộ Tài chính phê**

duyet theo sự phân công của Chính phủ, trừ trường hợp quy định tại khoản 2 Điều 62 của Luật này” (Khoản 2 Điều 62 Luật Điện lực quy định về giá bán điện ở nông thôn, miền núi, biên giới, hải đảo khu vực chưa nối lưới điện quốc gia).

(iii) Điểm b khoản 3 Điều 19 Luật Giá, Nhà nước định khung giá đối với “*giá phát điện...*”.

(iv) Khoản 1 Điều 24 Nghị định số 137/2013/NĐ-CP ngày 21 tháng 10 năm 2013 (Nghị định 137) quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Điện lực và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Điện lực “*Bộ Công Thương có trách nhiệm quy định phương pháp, trình tự lập và thẩm định khung giá phát điện...*”

(v) Điểm b khoản 2 Điều 24 Nghị định số 137/2013/NĐ-CP: “*Bộ trưởng Bộ Công Thương có trách nhiệm phê duyệt khung giá phát điện...*”.

Như vậy, Luật Điện lực, Luật Giá và Nghị định hướng dẫn thi hành Luật Điện lực đã quy định “***quyền tự quyết định giá mua, bán điện trong khung giá phát điện***” đối với giá bán điện của bên bán điện (trong trường hợp này là các dự án điện gió, điện mặt trời chuyển tiếp) và bên mua điện (trong trường hợp này là Tập đoàn Điện lực Việt Nam) trong khung giá phát điện do Bộ Công Thương phê duyệt.

Đối chiếu với các quy định của pháp luật nêu trên thì:

(i) *Phương án 1* (đàm phán giá điện giữa chủ đầu tư và EVN trong khung giá do Bộ Công Thương ban hành) là tuân thủ tuyệt đối các quy định của Luật Điện lực, Luật Giá và các văn bản hướng dẫn Luật Điện lực. Quy trình, thủ tục xây dựng khung giá, đàm phán và ký kết hợp đồng mua bán điện giữa các bên đã thông suốt, và đang được áp dụng cho các loại hình nguồn điện khác như thủy điện, nhiệt điện, tua bin khí.

(ii) *Phương án 2 (EVN đấu thầu mua điện)* là chưa rõ cơ sở pháp lý. Duy nhất tại Khoản 4, Điều 5 Quyết định số 13/2020/QĐ-TTg có nêu: “*Giá mua điện từ các dự án điện mặt trời nối lưới không đáp ứng các điều kiện tại khoản 1 và khoản 3 Điều này được xác định thông qua cơ chế cạnh tranh.*” Có thể hiểu cơ chế cạnh tranh là đấu thầu mua điện, tuy nhiên cơ chế đấu thầu mua điện của các dự án đã có chủ đầu tư, đã triển khai dở dang chưa được quy định trong các văn bản pháp luật, bao gồm Luật Điện lực, Luật Giá, Luật Đấu thầu, Luật Đấu giá tài sản và các văn bản hướng dẫn liên quan. Nếu xây dựng quy định thì sẽ là quy định mới hoàn toàn.

Ngoài ra, đối với phương án đấu thầu mua điện, trong quá trình xây dựng, Bộ Công Thương nhận được nhiều phản hồi của các nhà đầu tư, hầu hết phản ứng mạnh, biểu lộ sự không đồng tình, cho rằng việc đấu thầu mua điện trong thời gian mấy năm là chưa có căn cứ pháp lý vững chắc, ảnh hưởng đến tính toán dòng tiền, khả năng hoàn vốn và trả nợ ngân hàng của các dự án đã triển khai.

4. Về cơ chế đối với các dự án điện gió, điện mặt trời trong tương lai

Căn cứ các phân tích về căn cứ pháp lý nêu ở mục 3, Bộ Công Thương thấy rằng các dự án điện gió, điện mặt trời trong tương lai cũng sẽ phải thực hiện theo cơ chế: các chủ đầu tư dự án đàm phán giá điện, hợp đồng mua bán điện với Tập đoàn Điện lực Việt Nam trong khuôn khổ khung giá và hướng dẫn do Bộ Công Thương ban hành để đảm bảo tuân thủ Luật Điện lực, Luật Giá và các văn bản liên quan. Bộ Công Thương đề xuất Thủ tướng Chính phủ cho áp dụng cơ chế này với các dự án điện gió, điện mặt trời triển khai sau này.

39 5. Về chấm dứt hiệu lực của Quyết định 13, Quyết định 37 và Quyết định

Hiện nay, các điều khoản về giá điện FIT đã hết hiệu lực áp dụng (với điện mặt trời là từ ngày 01/01/2021, với điện gió là từ ngày 01/11/2021), nhưng về mặt pháp lý, các Quyết định 13 về cơ chế phát triển điện mặt trời, Quyết định 37 và Quyết định 39 về phát triển điện gió vẫn còn hiệu lực thi hành. Tại các Quyết định này, có một số nội dung không còn phù hợp, bao gồm:

(i) *Thời hạn hợp đồng mua bán điện 20 năm (với điện mặt trời mái nhà tối đa 20 năm);*

(ii) *Giá mua điện điều chỉnh theo biến động của tỷ giá VNĐ/USD và thời gian áp dụng giá điện 20 năm kể từ ngày vận hành thương mại;*

(iii) *Trách nhiệm mua toàn bộ điện năng của Tập đoàn Điện lực Việt Nam.*

Các chính sách/quy định nêu trên (cùng với giá FIT) chỉ nên được áp dụng trong thời gian nhất định để hỗ trợ/khuyến khích đầu tư vào điện gió, điện mặt trời. Trong bối cảnh hiện nay, giá điện gió, điện mặt trời trên thế giới có xu hướng ngày càng giảm, qui mô điện gió, điện mặt trời ngày càng mở rộng, chiếm tỷ trọng ngày càng lớn trong cơ cấu nguồn điện quốc gia, thị trường công nghệ, thiết bị điện gió, điện mặt trời đã trở nên cạnh tranh hơn, việc xem xét, chuyển dịch sang chính sách phát triển theo hướng cạnh tranh, tiệm cận thị trường là phù hợp với xu hướng phát triển trên thế giới. Việc duy trì tiếp tục các chính sách hỗ trợ nêu trên không còn phù hợp.

Vì vậy, cần thiết phải bãi bỏ các Quyết định số 13/2020/QĐ-TTg về phát triển điện mặt trời, Quyết định số 37/2011/QĐ-TTg và Quyết định số 39/2018/QĐ-TTg về phát triển điện gió.

Sau khi bãi bỏ các Quyết định nêu trên của Thủ tướng Chính phủ, Bộ Công Thương có trách nhiệm sửa đổi các Thông tư hướng dẫn của Bộ (Thông tư số 02/2019/TT-BCT về phát triển các dự án điện gió, Thông tư số 18/2020/TT-BCT về phát triển các dự án điện mặt trời, .v.v.) cho phù hợp.

Đối với các dự án thuộc đối tượng áp dụng và đã ký hợp đồng mua bán điện căn cứ các Quyết định 13, Quyết định 37, Quyết định 39 nêu trên của Thủ tướng Chính phủ và các Thông tư hướng dẫn của Bộ Công Thương nhưng chưa xác định được giá bán điện, các nhà đầu tư và EVN có thể lựa chọn đàm phán lại hợp đồng mua bán điện căn cứ các quy định mới.

6. Đề xuất - kiến nghị

Để giải quyết dứt điểm cơ chế cho các dự án điện gió, điện mặt trời chuyển tiếp, tháo gỡ khó khăn cho các nhà đầu tư, đồng thời định hướng cơ chế cho các dự án điện gió, điện mặt trời trong tương lai, Bộ Công Thương kính đề nghị Thủ tướng Chính phủ:

(i) *Đối với các dự án chuyển tiếp:* Bộ Công Thương đề xuất và đề nghị Thủ tướng Chính phủ chấp thuận cơ chế như Bộ Công Thương đã nêu tại Báo cáo số 17: nhà đầu tư các dự án chuyển tiếp tiến hành đàm phán giá điện, hợp đồng mua bán điện với Tập đoàn Điện lực Việt Nam trong khung giá phát điện và hướng dẫn do Bộ Công Thương ban hành.

(ii) Với các dự án điện gió, điện mặt trời sẽ triển khai trong tương lai: Bộ Công Thương đề xuất và đề nghị Thủ tướng Chính phủ chấp thuận áp dụng cơ chế đàm phán giá điện và hợp đồng mua bán điện tương tự như nêu ở điểm (i), để đảm bảo tính đồng nhất của hành lang pháp lý với các dự án.

(iii) Với các dự án đã được công nhận vận hành thương mại: đề nghị Thủ tướng Chính phủ có văn bản chỉ đạo để Bộ Công Thương có cơ sở hướng dẫn việc rà soát, xem xét lại Hợp đồng giữa EVN với các chủ đầu tư nhằm hài hòa lợi ích giữa bên bán - bên mua - người tiêu dùng điện và nhà nước.

(iv) Đề nghị Thủ tướng Chính phủ có Quyết định bãi bỏ các Quyết định 13/2020/QĐ-TTg về cơ chế khuyến khích phát triển điện mặt trời, Quyết định số 37/2011/QĐ-TTg và Quyết định số 39/2018/QĐ-TTg về cơ chế hỗ trợ phát triển điện gió. Giao Bộ Công Thương phối hợp với Bộ Tư pháp chuẩn bị Dự thảo Quyết định, xin ý kiến các Bộ, ngành, trình Thủ tướng Chính phủ ban hành theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Bộ Công Thương kính đề nghị Thủ tướng Chính phủ xem xét, chỉ đạo.

Trân trọng./.

BỘ TRƯỞNG

Nơi nhận:

- Như trên;
- PTT Lê Văn Thành (để báo cáo);
- Văn phòng Chính phủ;
- Lãnh đạo Bộ;
- Lưu: VT, DL.

Nguyễn Hồng Diên