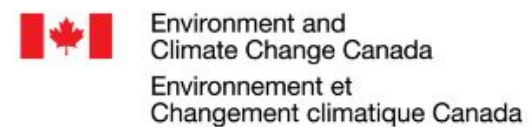




Kinh nghiệm quốc tế về quy định pháp luật liên quan đến đấu thầu dự án điện năng lượng tái tạo

Dự án “Nghiên cứu hoàn thiện khung pháp luật để hỗ trợ phát triển các dự án điện lực tại Việt Nam”



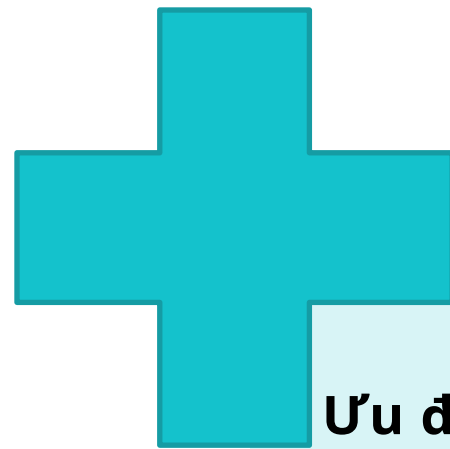
- Báo cáo này được thực hiện với mục đích **nghiên cứu cơ chế đấu thầu dự án điện NLTT** đã và đang được áp dụng tại một số quốc gia khác cũng như **khuyến nghị của các tổ chức quốc tế liên quan tới cơ chế đấu thầu dự án điện NLTT** để **cung cấp các thông tin hữu ích về kinh nghiệm quốc tế trong đấu thầu dự án điện NLTT** cho các cơ quan hoạch định chính sách của Việt Nam.
- Nhóm tác giả lựa chọn phân tích các quy định pháp luật liên quan tới cơ chế đấu thầu dự án điện NLTT của **03 quốc gia/khu vực** là **CHLB Đức, Nhật Bản và khu vực Mỹ Latin và Caribe** và đặc biệt là **các khuyến nghị chính sách của Cơ quan năng lượng tái tạo quốc tế (IRENA)** trong việc thiết kế cơ chế đấu thầu dự án điện NLTT.
- Báo cáo bao gồm **05 phần chính**: (i) Khuyến nghị của IRENA; (ii) Quy định về đấu thầu phát triển dự án điện của CHLB Đức; (iii) Quy định về đấu thầu phát triển dự án điện của Nhật Bản; (iv) Một số kinh nghiệm về đấu thầu phát triển dự án điện của khu vực Mỹ Latin và Caribe; và (v) Kết luận và Khuyến nghị.

GIỚI THIỆU CHUNG



1. KHUYẾN NGHỊ TỪ CƠ QUAN NĂNG LƯỢNG TÁI TẠO QUỐC TẾ (IRENA)

CÁC HƯỚNG DẪN CHUNG CỦA IRENA VỀ MÔ HÌNH ĐẤU THẦU (1)



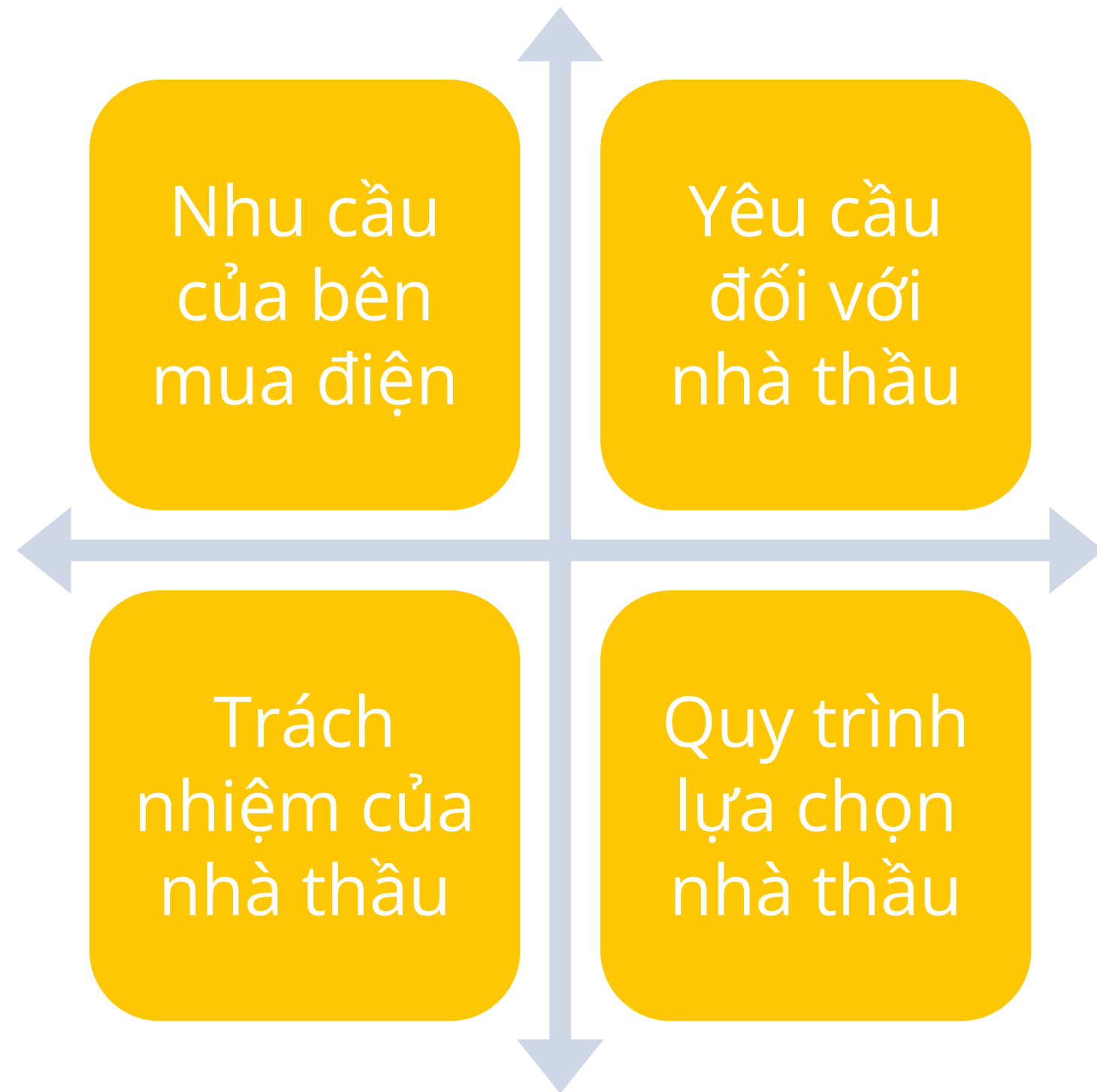
Ưu điểm của mô hình đấu thầu dự án điện NLTT:

- Tính linh hoạt;
- Tiềm năng xác định giá mua điện sát với thực tế;
- Khả năng đảm bảo chắc chắn về giá, sản lượng và khả năng dự đoán nguồn cung cấp NLTT;
- Khả năng đảm bảo thực thi các cam kết và tính minh bạch của quá trình mua bán điện.

Hạn chế/rủ ro của mô hình đấu thầu:

- Giá bán tương đối cao hoặc đấu thầu dưới giá
- Rủi ro hạn chế sự tham gia của các nhà thầu nhỏ (do không có khả năng đáp ứng yêu cầu đối với nhà thầu);
- Không đạt yêu cầu về tiến độ/không hoàn thành dự án.

CÁC HƯỚNG DẪN CHUNG CỦA IRENA VỀ MÔ HÌNH ĐẦU THẦU (2)



- 1. Nhu cầu của bên mua điện:** tập trung vào việc phân bổ giữa các gói thầu, ví dụ như phân bổ theo các công nghệ NLTT khác nhau, phân bổ theo quy mô dự án hay vị trí địa lý; việc lựa chọn phương pháp xác định sản lượng đấu thầu.
- 2. Yêu cầu đối với nhà thầu:** cần cân nhắc 05 yếu tố, bao gồm (i) Uy tín của nhà thầu; (ii) Công nghệ; (iii) Địa điểm xây dựng; (iv) Khả năng đảm bảo đấu nối; và (v) Khả năng thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội địa phương.
- 3. Quy trình lựa chọn nhà thầu:** bao gồm lựa chọn thủ tục đấu thầu, các yêu cầu về cạnh tranh tối thiểu, tiêu chí lựa chọn nhà thầu, và cơ chế xác định giá trên hợp đồng.
- 4. Trách nhiệm của nhà thầu:** cần cân nhắc mức độ cam kết ký kết hợp đồng, khả năng đảm bảo các mốc thời gian liên quan đến việc thực hiện hợp đồng, hạn chế rủi ro tài chính với nhà thầu, mức độ cam kết trách nhiệm của nhà thầu, xử lý trường hợp vi phạm cam kết của nhà thầu liên quan tới sản lượng, các biện pháp chế tài liên quan tới việc nhà thầu không hoàn thành dự án và không đảm bảo tiến độ, quy định chủ thể chịu trách nhiệm trong trường hợp chậm tiến độ truyền tải điện do chưa hoàn thành mở rộng lưới điện.

MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ VỀ THIẾT KẾ MÔ HÌNH ĐẤU THẦU TỪ IRENA

- ❖ Tài liệu của IRENA cung cấp một số khuyến nghị cụ thể về thiết kế mô hình đấu thầu, trong đó quan trọng nhất là **nên cân bằng giữa các yếu tố thiết kế mô hình đấu thầu khác nhau**.
 - Khi xác định nhu cầu của bên mua điện, nên suy xét sự cân bằng giữa chi phí và các yếu tố khác .
 - Khi xác định yêu cầu đối với nhà thầu, cần thiết phải cân bằng giữa giảm bớt các rào cản gia nhập thị trường để khuyến khích cạnh tranh với việc hạn chế tình trạng không hoàn thành dự án
 - Khi xây dựng quy trình lựa chọn nhà thầu, một quy trình lựa chọn nhà thầu đơn giản hoặc phức tạp có thể được áp dụng để đảm bảo đạt được một số mục tiêu nhất định.
 - Khi xác định nghĩa vụ của nhà thầu, cần phân bổ rủi ro giữa nhà thầu, bên tổ chức đấu thầu và bên mua điện một cách hợp lý.
- ❖ IRENA cũng đưa ra một số khuyến nghị khác, ví dụ như **đảm bảo tính minh bạch để tăng mức độ tin tưởng của nhà thầu và điều chỉnh mô hình đấu thầu theo bối cảnh cụ thể**.





2. QUY ĐỊNH VỀ ĐẦU THẦU PHÁT TRIỂN DỰ ÁN ĐIỆN TẠI CHLB ĐỨC

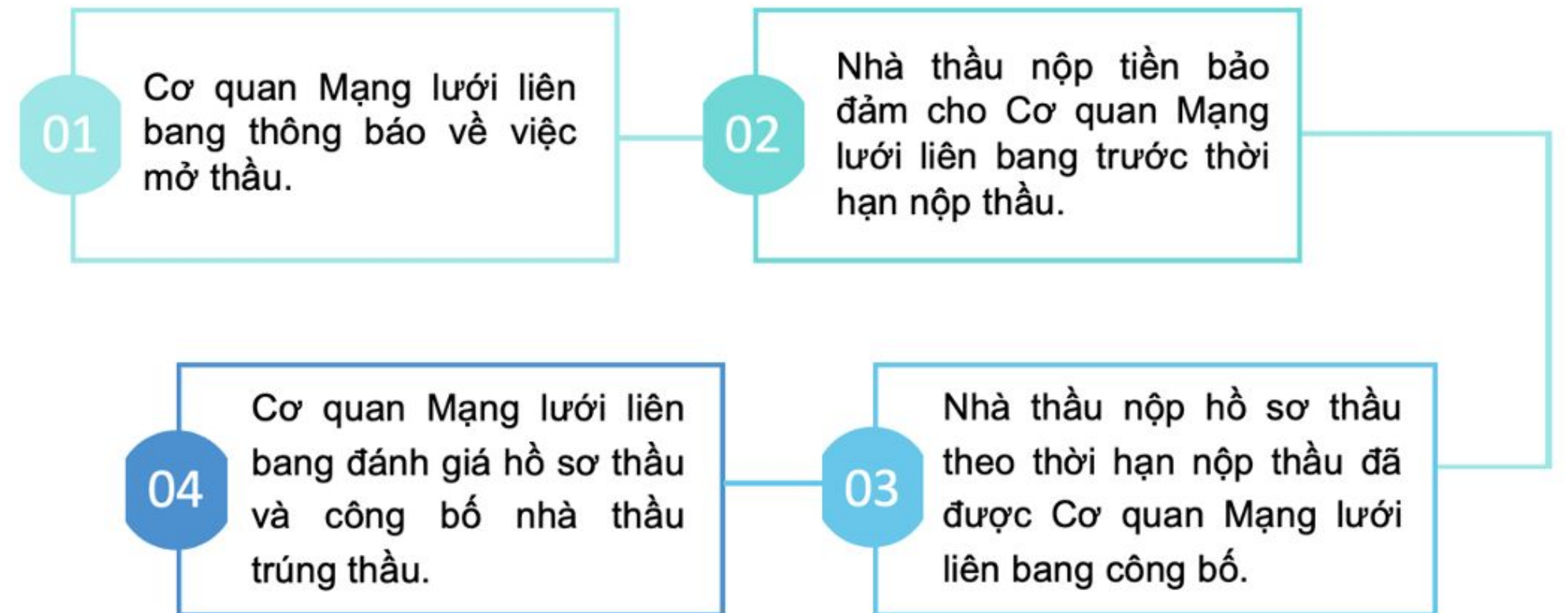
QUY ĐỊNH VỀ ĐẤU THẦU TRONG LUẬT VỀ NGUỒN NLTT 2017 (1)

- ❖ **Luật về Nguồn NLTT năm 2017** của CHLB Đức (**EEG 2017**) được ban hành nhằm thay đổi mô hình tài trợ cho NLTT giúp cho NLTT có hiệu quả chi phí tốt hơn, có tính cạnh tranh cao hơn, đồng thời giúp giảm đáng kể chi phí thực hiện các dự án điện gió và điện mặt trời.
- ❖ Nội dung về đấu thầu phát triển dự án điện trong EEG 2017 được quy định trong Phần 3, Chương 3 và chia thành 05 mục nhỏ bao gồm :
 - Mục 1: Quy định chung về đấu thầu;
 - Mục 2: Đấu thầu đối với nhà máy điện gió trên bờ;
 - Mục 3: Đấu thầu đối với nhà máy điện mặt trời;
 - Mục 4: Đấu thầu đối với nhà máy điện sinh khối;
 - Mục 5: Đấu thầu theo phương thức trung lập về công nghệ.
- **CHLB Đức không xây dựng luật riêng về đấu thầu dự án điện NLTT** mà quy định nội dung này trong một luật chung về NLTT .
- ❖ EEG 2017 có cấu trúc logic, chặt chẽ, nội dung điều khoản được **sắp xếp hợp lý từ những nội dung chung, khái quát** (các quy định chung về đấu thầu áp dụng cho tất cả các loại năng lượng) **đến các quy định đặc thù khi tổ chức đấu thầu cho từng loại năng lượng** (ví dụ như điện gió trên bờ, điện mặt trời, điện sinh khối) .

QUY ĐỊNH VỀ ĐẤU THẦU TRONG LUẬT VỀ NGUỒN NLTT 2017 (2)

- ❖ Trong Mục 1 - **Quy định chung về đấu thầu**, EEG 2017 quy định về các nội dung quan trọng như công suất đấu thầu (của từng loại năng lượng theo từng giai đoạn), nội dung và trình tự thông báo về việc đấu thầu, yêu cầu đối với hồ sơ thầu, quy trình đấu thầu, việc nộp tiền bảo đảm, quy trình lựa chọn nhà thầu trúng thầu, loại bỏ hồ sơ thầu không đạt điều kiện, thông báo trúng thầu và giá trúng thầu, huỷ kết quả đấu thầu.
- ❖ **Cơ quan Mạng lưới liên bang** (Federal Network Agency) là cơ quan có thẩm quyền tiến hành các công việc liên quan đến việc đấu thầu (trừ đấu thầu theo phương thức trung lập về công nghệ) như ban hành thông báo về thông tin liên quan đến các cuộc đấu thầu, đề ra các nguyên tắc về hình thức đấu thầu, lựa chọn nhà thầu trúng thầu hoặc tuyên bố huỷ kết quả trúng thầu.

❖ Quy trình đấu thầu chung tại CHLB Đức theo EEG 2017



Ví dụ:

SẢN LƯỢNG ĐẤU THẦU

Điện gió trên bờ:
 - 2017 (800MW/1000MW; 3 lần/năm)
 - 2018-2019 (700MW; 4 lần/năm)
 - Từ 2020 trở đi (1000MW/950MW; 3 lần/năm)

Từ 2018

Giảm trong một số trường hợp (VD trừ đi sản lượng của các cuộc đấu thầu điện gió cùng với các nước khác trong EU/mở cho các nhà máy tại các nước khác tại EU tham gia; các cuộc đấu thầu hỗn hợp điện gió trên bờ và điện mặt trời; các nhà máy điện gió thí điểm đã đi vào vận hành và đủ điều kiện thanh toán lần đầu vào năm liền trước)

Tăng trong trường hợp các cuộc đấu thầu điện gió trên bờ trong năm liền trước không thành công

Cơ quan Mạng lưới liên bang (FNA) xác định chênh lệch giữa các trường hợp tăng và giảm và quyết định phân bổ sản lượng tăng/giảm hàng năm

Điện mặt trời:
 200MW; 3 lần/năm

Từ 6/2017

Trừ đi sản lượng đã đấu thầu thành công trong 2016 theo Pháp lệnh các nguồn năng lượng tái tạo qua biên giới

Giảm trong một số trường hợp (VD trừ đi sản lượng của các cuộc đấu thầu điện mặt trời cùng với các nước khác trong EU/mở cho các nhà máy tại các nước khác tại EU tham gia; các cuộc đấu thầu hỗn hợp điện gió trên bờ và điện mặt trời; các nhà máy điện mặt trời mặt đất mà giá mua điện được xác định bởi luật và đã thông báo về việc đã đi vào vận hành trong năm trước đó)

Tăng trong trường hợp các cuộc đấu thầu điện mặt trời trong năm liền trước không thành công hoặc các nhà thầu trúng thầu không nộp khoản bảo đảm thứ hai

FNA xác định chênh lệch giữa các trường hợp tăng và giảm và quyết định phân bổ sản lượng tăng/giảm hàng năm

Điện sinh khối (1 lần/năm)
 - 2017-2019: 150MW/năm
 - 2020-2022: 200MW
 - Từ 2023 trở đi: Chính phủ Liên bang đề xuất sản lượng hàng năm

Từ 2017

Trừ đi sản lượng các nhà máy điện sinh khối mà giá mua điện được xác định bởi luật và đã thông báo về việc đã đi vào vận hành trong năm trước đó)

Từ 2018

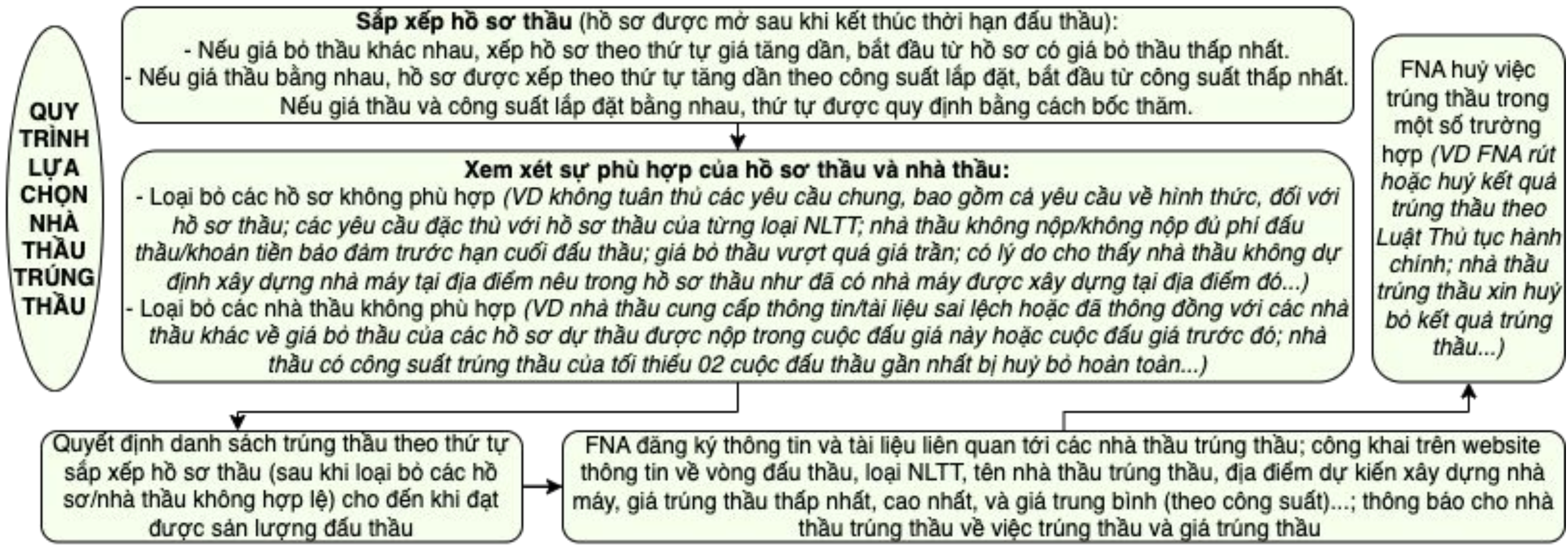
Tăng trong trường hợp các cuộc đấu thầu điện sinh khối trong năm liền trước không thành công

Điện gió ngoài khơi: FNA quyết định sản lượng theo quy định tại Đạo luật về năng lượng gió ngoài khơi

Đấu thầu hỗn hợp điện gió trên bờ và điện mặt trời: 2028-2020 là 400MW/năm

Đấu thầu theo phương thức mới (innovation): 2018-2020 là 50MW/năm

Ví dụ:



QUY ĐỊNH VỀ ĐẤU THẦU TRONG LUẬT VỀ NGUỒN NLTT 2017 (3)

❖ EEG 2017 **quy định cụ thể các quy định đặc thù áp dụng với từng trường hợp** (nhà máy điện gió trên bờ, đấu thầu đối với nhà máy điện mặt trời, đấu thầu đối với nhà máy điện sinh khối), bao gồm quy định đặc thù về hồ sơ thầu, cách tính khoản tiền bảo đảm, giá trần bỏ thầu, các trường hợp hồ sơ không đạt điều kiện, việc thanh toán cho các nhà thầu trúng thầu...

❖ Một số loại NLTT có các quy định riêng mà ở các loại NLTT khác không có.

Ví dụ:

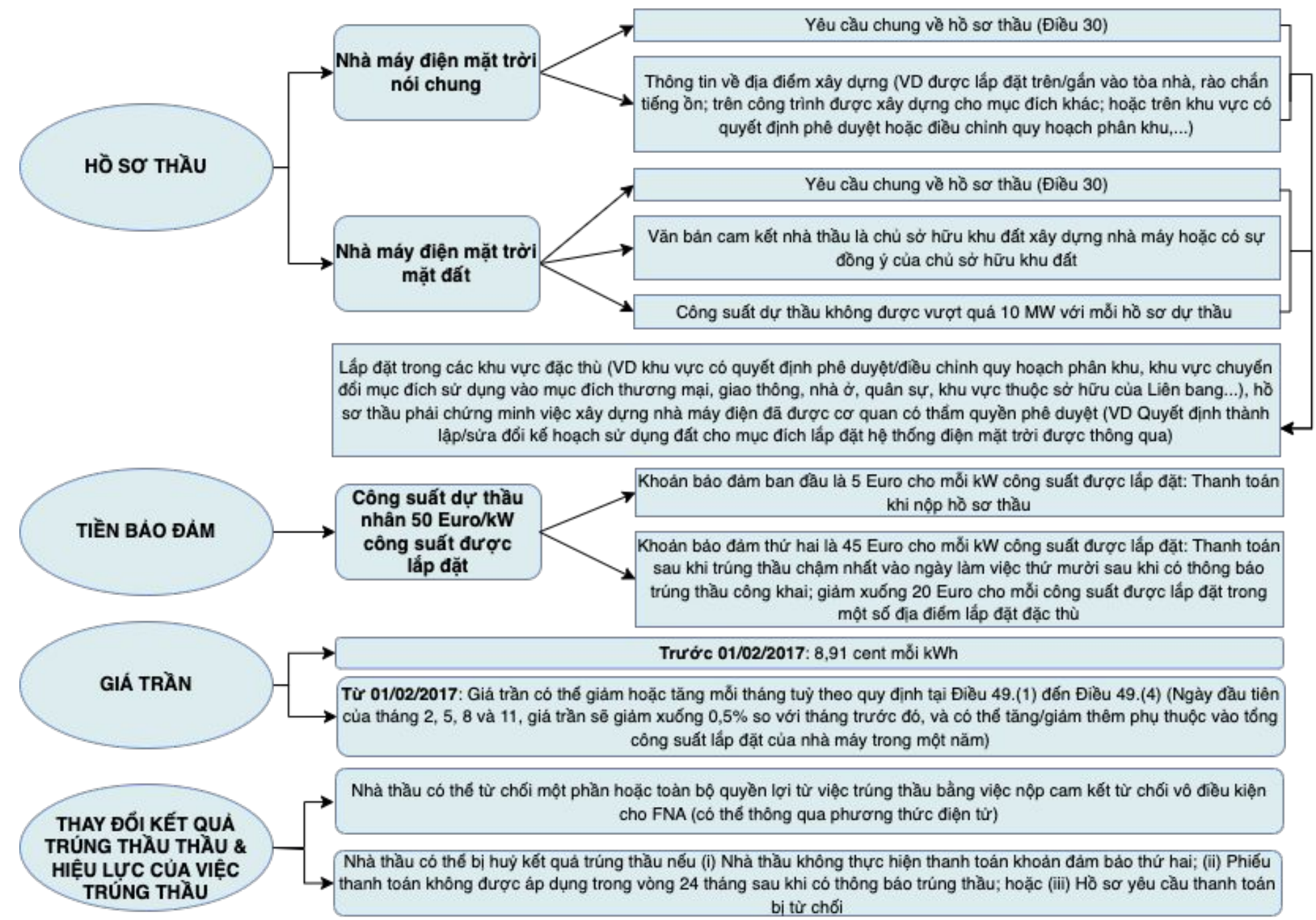
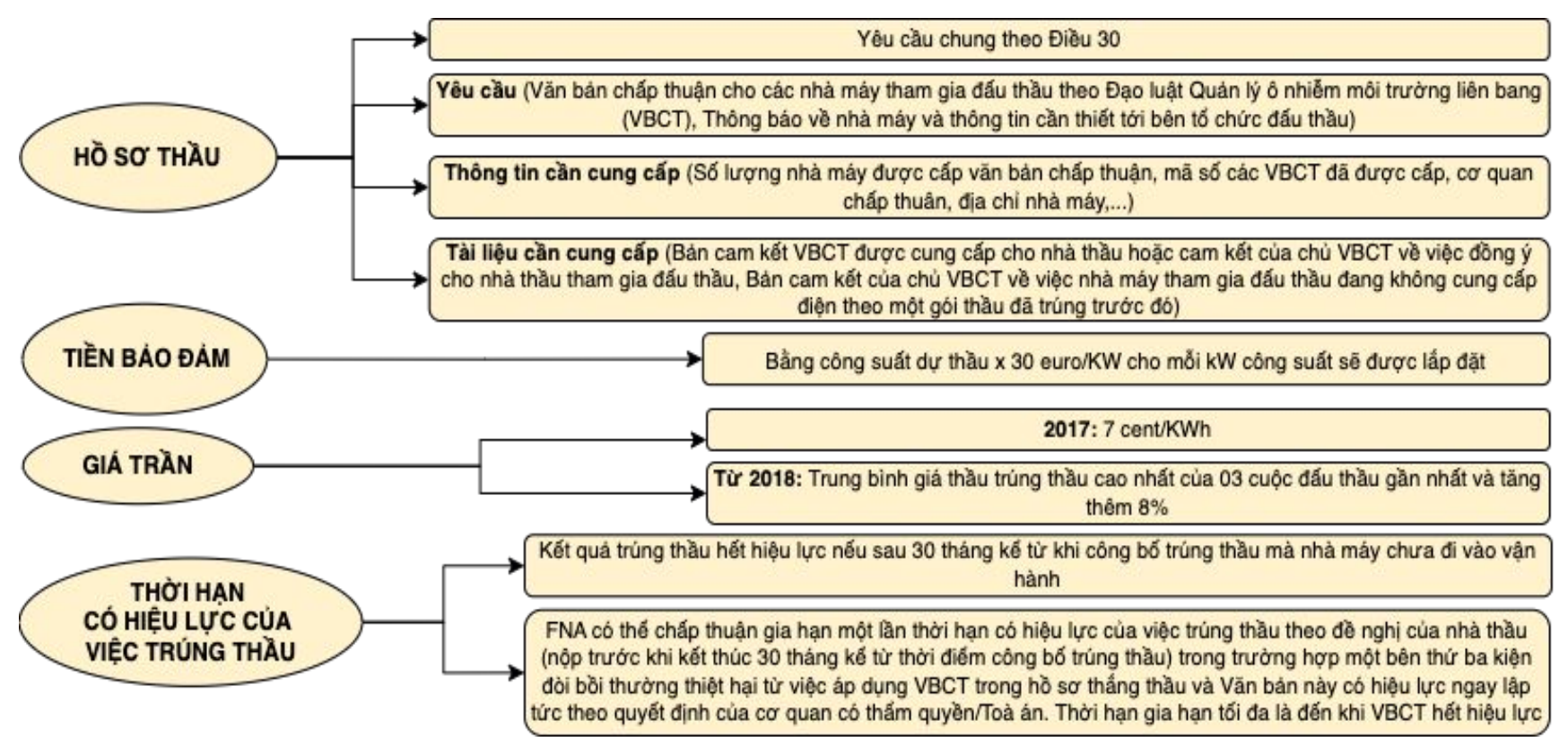
- Với các nhà máy điện gió trên bờ: có quy định về quy tắc đấu thầu đặc biệt đối với các tổ chức của cộng đồng .
- Với các nhà máy điện mặt trời: EEG 2017 có quy định về điều kiện đặc biệt đối với những nhà máy tại các khu vực khó khăn .
- Đấu thầu theo phương thức trung lập về công nghệ: EEG 2017 quy định về trường hợp đấu thầu hỗn hợp cho cả nhà máy điện gió trên bờ và nhà máy điện mặt trời; và trường hợp đấu thầu theo phương thức mới - không giới hạn về loại NLTT.



Ví dụ:

ĐIỆN GIÓ TRÊN BỜ

ĐIỆN MẶT TRỜI



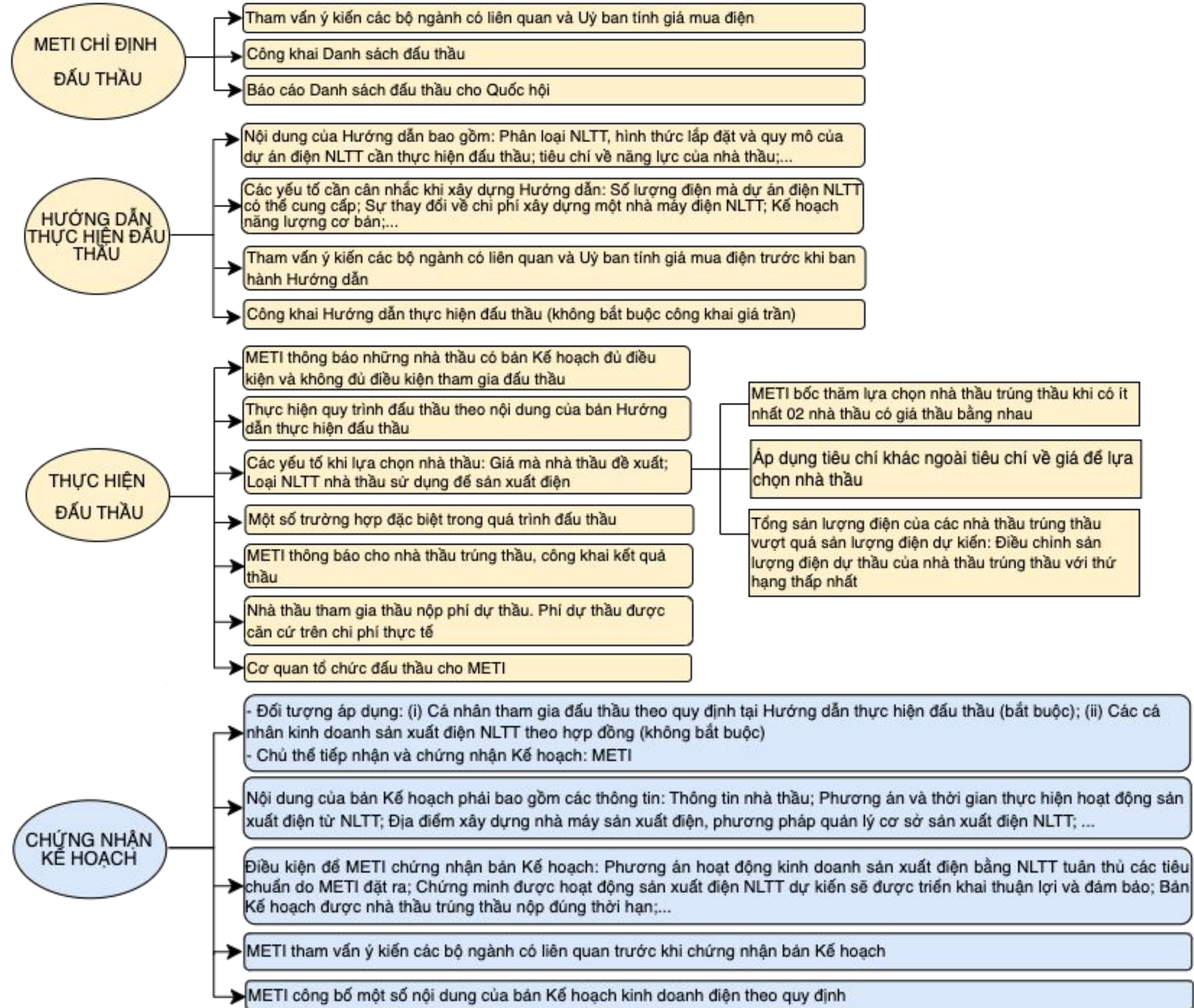
3. QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ ĐẤU THẦU PHÁT TRIỂN DỰ ÁN ĐIỆN TẠI NHẬT BẢN

- Việc sử dụng NLTT bắt đầu gia tăng ở Nhật Bản sau khi Chính phủ Nhật Bản ban hành **Luật về các biện pháp đặc biệt liên quan đến mua sắm điện NLTT từ các công ty điện lực vào năm 2012** (Luật NLTT 2012), có hiệu lực năm 2016.
- Tương tự như CHLB Đức, **cơ chế đấu thầu dự án điện NLTT của Nhật Bản cũng không được quy định riêng ở một văn bản quy phạm pháp luật đặc thù** mà được quy định chung trong một Luật chung về NLTT (Luật NLTT 2012).
- Các nội dung về đấu thầu dự án điện NLTT tập trung vào các nội dung như sau:
 - Chỉ định các dự án điện NLTT thực hiện quy trình đấu thầu;
 - Hướng dẫn thực hiện đấu thầu;
 - Nộp bản Kế hoạch kinh doanh điện từ nguồn NLTT;
 - Thực hiện quy trình đấu thầu;
 - Giá mua điện và thời hạn áp dụng với nhà thầu trúng thầu;
 - Chứng nhận/thay đổi bản Kế hoạch kinh doanh điện từ nguồn NLTT;
 - Thông báo về việc ngừng kinh doanh, yêu cầu đảm bảo nghĩa vụ, trường hợp bản Kế hoạch được chứng nhận hết hiệu lực/bị huỷ bỏ.

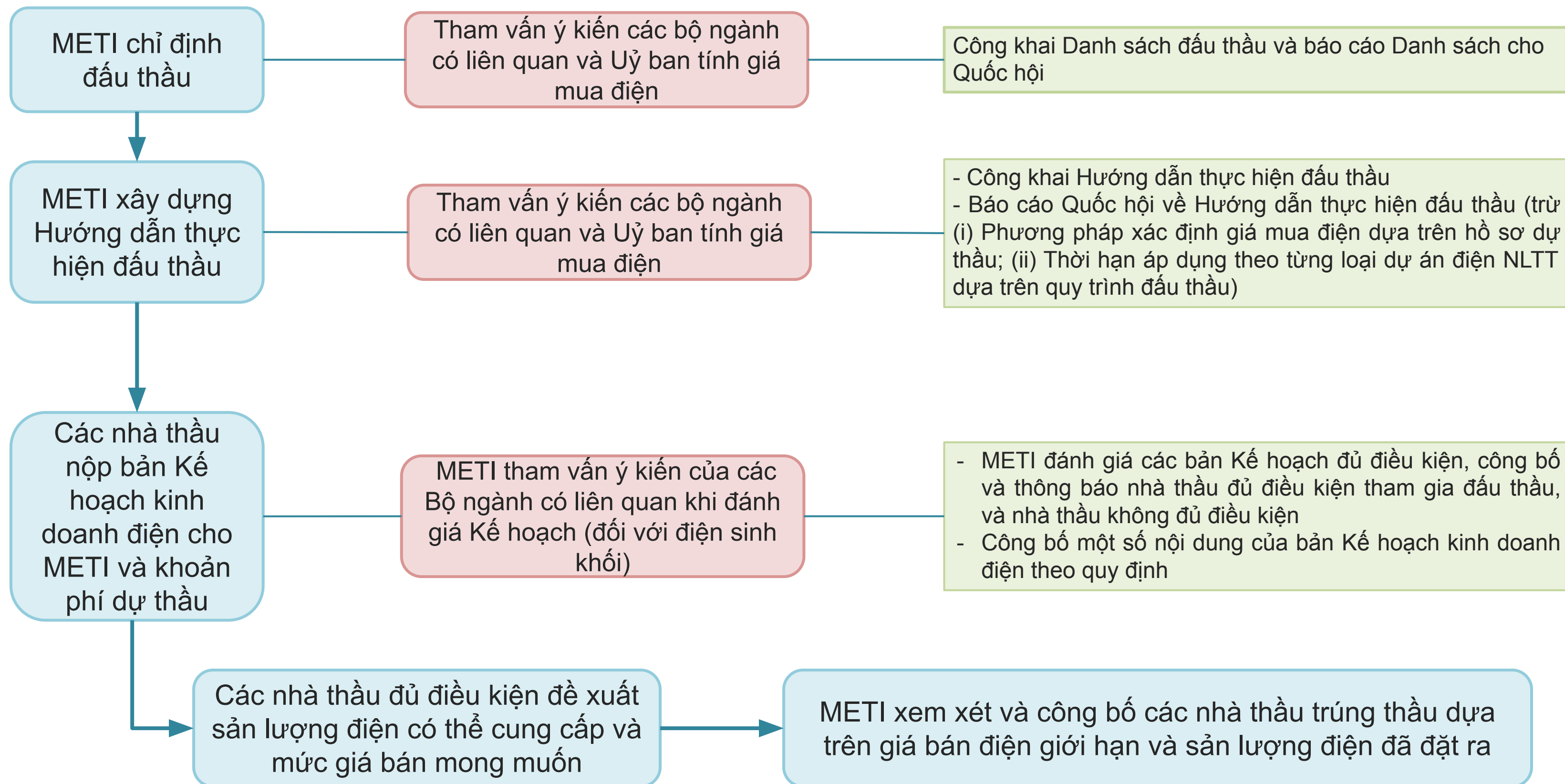


Ví dụ:

Luật NLTT 2012



❖ Quy trình đấu thầu theo Luật NLTT 2012



NỘI DUNG VỀ ĐẤU THẦU TRONG LUẬT NLTT 2012 (1)

Luật NLTT 2012 đảm bảo thiết kế **theo 04 cấu phần được khuyến nghị bởi IRENA**, bao gồm (i) Nhu cầu của bên mua điện, (ii) Yêu cầu đối với nhà thầu, (iii) Quy trình lựa chọn nhà thầu, và (iv) Trách nhiệm của nhà thầu.

Quy trình đấu thầu của Nhật Bản được quy định trong Luật NLTT 2012 rất chặt chẽ, logic, **đề cao tính trách nhiệm của Bộ trưởng METI và các cơ quan liên quan trong quá trình đấu thầu, đảm bảo tính công khai, minh bạch, tăng khả năng tiếp cận và tuân thủ cho các nhà thầu thông qua các bản danh sách, hướng dẫn được công khai.**

Giá mua điện là tiêu chí tiên quyết và quan trọng để lựa chọn nhà thầu trúng thầu. Căn cứ vào giá trần đã được đặt ra, các nhà thầu sẽ được lựa chọn nếu giá bán không vượt quá giá trần theo thứ tự tăng dần của giá bán điện mà các nhà thầu đề xuất.

4. KINH NGHIỆM VỀ ĐẤU THẦU PHÁT TRIỂN DỰ ÁN ĐIỆN TẠI KHU VỰC MỸ LATIN VÀ CARIBE



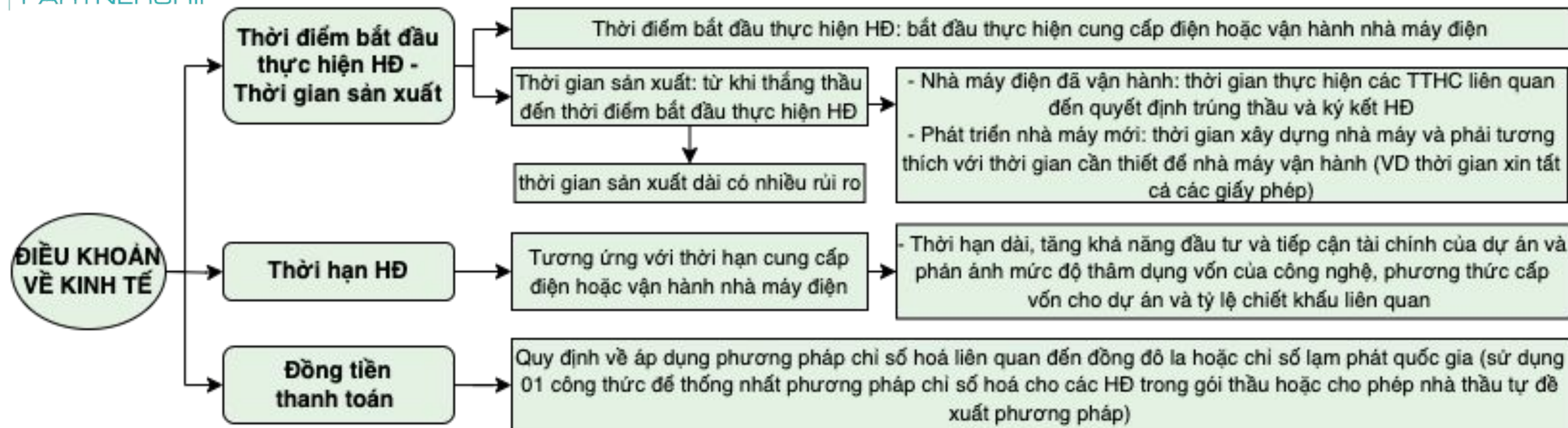
MÔ HÌNH ĐẤU THẦU TẠI KHU VỰC MỸ LATIN VÀ CARIBE

- ❖ Nhìn chung, mô hình đấu thầu tại các nước khu vực Mỹ Latin và Caribe **không có nhiều điểm khác biệt so với mô hình đấu thầu theo khuyến nghị của IRENA**, đặc biệt ở các yếu tố (i) Nhu cầu của bên mua điện, (ii) Yêu cầu đối với nhà thầu, (iii) Quy trình lựa chọn nhà thầu. Trên thực tế, Trách nhiệm của nhà thầu (yếu tố thứ tư trong số 04 yếu tố được khuyến nghị bởi IRENA) được nêu rõ trong các hợp đồng mua bán điện.
- ❖ **Mẫu hợp đồng mua bán điện được khuyến nghị** dành cho khu vực Mỹ Latin và Caribe bao gồm các nhóm điều khoản sau: (i) điều khoản chung , (ii) điều khoản về kinh tế, (iii) nghĩa vụ về kỹ thuật, kinh tế, môi trường và xã hội, và (iv) điều khoản về tài chính.
- ❖ **Các điều khoản trong hợp đồng mua bán điện khuyến nghị** cho khu vực Mỹ Latin và Caribe bao gồm **một số nội dung để đảm bảo tính đặc thù của khu vực** (ví dụ như tỷ lệ lạm phát và việc nhập khẩu thiết bị). Các cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam có thể tham khảo mẫu hợp đồng của khu vực này trong việc phát triển mẫu hợp đồng áp dụng cho cơ chế đấu thầu tại Việt Nam.

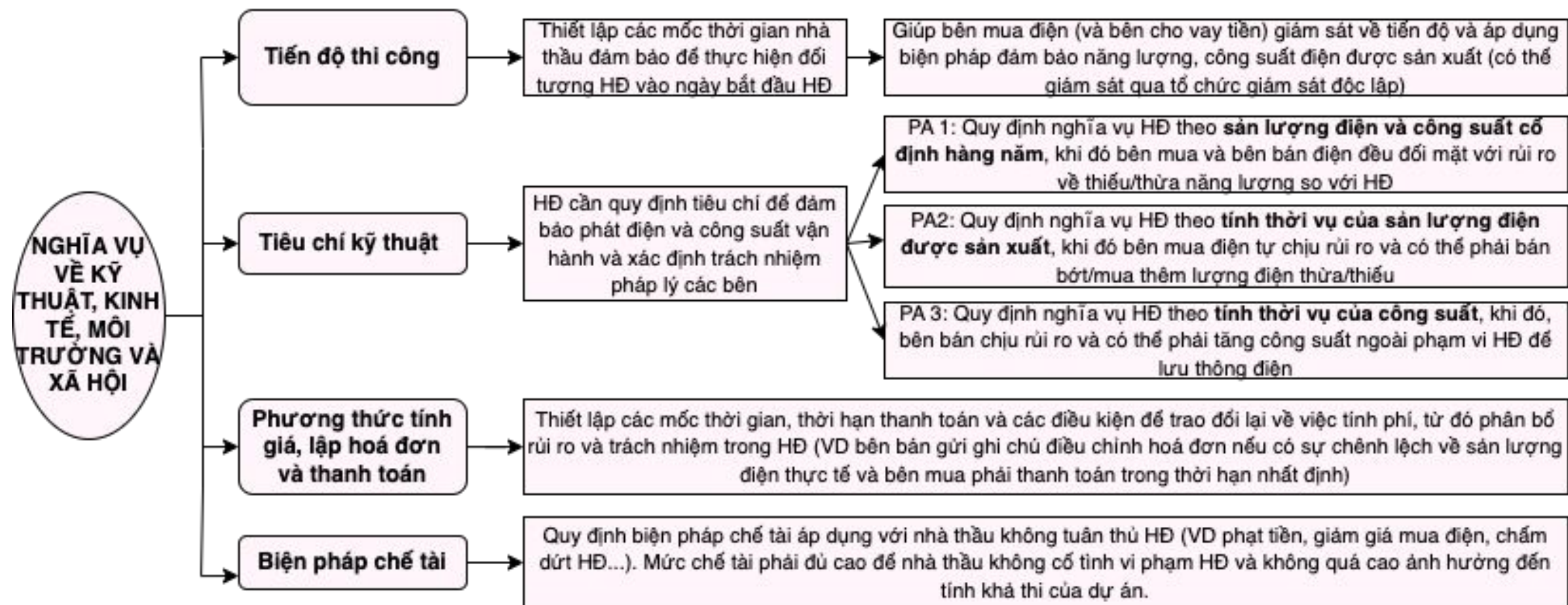


Danh mục các điều khoản cơ bản tại hợp đồng mua bán điện

Mục	Điều khoản
Điều khoản chung	Định nghĩa
	Đối tượng của hợp đồng
Điều khoản về kinh tế	Thời điểm bắt đầu thực hiện hợp đồng – Thời gian sản xuất
	Thời hạn hợp đồng
	Đồng tiền thanh toán và áp dụng phương pháp chỉ số hoá
Nghĩa vụ về kỹ thuật, kinh tế, môi trường và xã hội	Tiến độ thi công
	Tiêu chí kỹ thuật để phát điện và đảm bảo công suất
	Phương thức tính giá, lập hóa đơn và thanh toán
	Biện pháp chế tài
	Bảo hành
	Trọng tài và giải quyết tranh chấp
	Bồi thường thiệt hại
	Thiên tai và sự kiện bất khả kháng
	Điều khoản về tài chính
Chỉ định các khoản phải thu	



Ví dụ:



KHUYẾN NGHỊ (1)

- ❖ Các nhà hoạch định chính sách nên nhận thức rõ những ưu điểm và cả những hạn chế, rủi ro của đấu thầu dự án điện NLTT để có thể phát huy được tối đa những ưu điểm và tìm cách khắc phục các hạn chế, rủi ro của phương thức này.
- ❖ Những mục tiêu chính sách cần phải được xác định rõ trong quá trình thiết kế cơ chế đấu thầu dự án điện NLTT để có thể đảm bảo được sự cân bằng của 04 yếu tố (i) Nhu cầu của bên mua điện, (ii) Yêu cầu đối với nhà thầu, (iii) Quy trình lựa chọn nhà thầu, và (iv) Trách nhiệm của nhà thầu.
- ❖ Việc xây dựng cơ chế đấu thầu dự án điện NLTT cần đảm bảo sự phù hợp với bối cảnh quốc gia (đặc biệt từ khía cạnh kỹ thuật như xác định nhu cầu năng lượng hay tiềm năng phát triển công nghệ).
- ❖ Chú trọng tới việc đảm bảo tính minh bạch của cơ chế đấu thầu để tăng khả năng áp dụng thành công cơ chế này tại Việt Nam.

KHUYẾN NGHỊ (2)

- ❖ Các nhà hoạch định chính sách có thể cân nhắc xây dựng luật riêng về NLTT, trong đó có nội dung về cơ chế đấu thầu dự án điện NLTT tương tự như mô hình của CHLB Đức và Nhật Bản, hoặc xây dựng một văn bản riêng (ví dụ dưới dạng nghị định hướng dẫn Luật Điện lực) quy định về cơ chế đấu thầu dự án điện NLTT.
- ❖ Văn bản quy định về cơ chế đấu thầu dự án điện NLTT của Việt Nam có thể tham khảo quy định của CHLB Đức - được cấu trúc theo nhóm các quy định chung và nhóm các quy định đặc thù cho từng loại NLTT.
- ❖ Trách nhiệm và sự tham gia của các cơ quan có thẩm quyền, đặc biệt là việc tham vấn và công khai trong quá trình đấu thầu các dự án điện NLTT theo quy định của Nhật Bản có thể là nguồn tư liệu tham khảo hữu ích cho các nhà hoạch định chính sách trong quá trình xây dựng văn bản pháp luật.
- ❖ Trong trường hợp văn bản quy định về cơ chế đấu thầu dự kiến quy định về mẫu hợp đồng mua bán điện với nhà thầu trúng thầu, các cơ quan soạn thảo có thể tham khảo mẫu hợp đồng mua bán điện được khuyến nghị với khu vực Mỹ Latin và Caribe.

KHUYẾN NGHỊ (3)

- ❖ Lưu ý rằng việc đảm bảo nguồn lực cần thiết từ phía cơ quan nhà nước và các đơn vị chịu trách nhiệm tổ chức đấu thầu là một yếu tố đặc biệt quan trọng trong việc chuẩn bị và triển khai việc đấu thầu.
- ❖ Cuối cùng, Nghiên cứu về kinh nghiệm quốc tế từ khía cạnh pháp luật sẽ được xem xét cùng với Nghiên cứu về kinh nghiệm quốc tế từ khía cạnh kỹ thuật.

XIN CHÂN THÀNH CẢM ƠN!



